

RANTAAN RAKENTAMINEN

Poikkeamismenettely Nilsiässä

Matti Markkanen

Opinnäytetyö

Ammattikorkeakoulututkinto

Koulutusala Tekniikan ja liikenteen ala	
Koulutusohjelma Rakennustekniikan koulutusohjelma	
Työn tekijä Matti Markkanen	
Työn nimi Rantaan rakentaminen, poikkeamismenettely Nilsissä	
Päiväys 5.2.2011	54/Liitteet 4
Ohjaajat Kimmo Ruotsalainen, yliopettaja, arkkitehti ja Ville Kuusela, FM, lehtori	
Toimeksiantaja/Yhteistyökumppani Nilsin kaupunki, Janne Airaksinen, tekninen johtaja	
<p>Tiivistelmä</p> <p>Rakennuksen rakentaminen rantavyöhykkeelle tai -alueelle edellyttää rakennusluvan ohella rakentamisen ohjaamiseen tarkoitettua kaavaa tai poikkeamista suunnittelutarpeesta. Poikkeamispäätösten toimivalta jakautuu alueellisen ELY-keskuksen ja kunnan kesken. Toimivallan jakautuminen määrittää maankäyttö ja rakennuslaissa ja jakautumiseen vaikuttaa mm. alueen yleiskaava, rakennusoikeuden ylittäminen sekä maa- ja metsätalousalueelle rakentaminen.</p> <p>Tämän opinnäytetyön ensimmäisenä tavoitteena oli selvittää rantarakentamisen poikkeamislupamenettelyn nykytilanne Nilsin kaupungissa ja tämänhetkiset toimintatavat. Insinööritöiden toisena tavoitteena oli luoda ohjeistusta rakennusvalvonnan työntekijöille toimivaltaoikeudesta ja sen jakautumisesta kaupungin ja ELY-keskuksen välillä. Työn yleisenä tavoitteena on parantaa asiakaslähtöistä neuvontaa ja opastusta rakennusvalvonnan asiakkaille Nilsin kaupungissa. Työn on tarkoitus toimia tietolähteenä Nilsin kaupungin rakennusvalvonnan henkilöstölle.</p> <p>Työssä käsitellään nykyistä rantarakentamisen peruskäsitteistöä, rakennuslainsäädäntöä, poikkeusluvan hakemista ja lausunnon antamista. Aiheen käsittelyssä on hyödynnetty maankäyttö- ja rakennuslain sekä -asetuksen lisäksi rakentamisen säädöksiin liittyvää kirjallisuutta ja julkaisuja sekä korkeimmanhallinto-oikeuden päätöksiä. Viranomais- ja asiakaskeskustelut ovat tukeneet aiheen kokonaiskuvan muodostamista.</p> <p>Tämän työn merkitys ja hyöty on huomattu Nilsin kaupungin rakennusvalvonnassa jo opinnäytetyön tekemisen aikana. Rantarakentamisen poikkeuslupamenettelyn alkutilanteen selvittämisen aikana tuli ilmi, että toimintavoissa on parantamisen varaa. Henkilökunnan tiedot poikkeuslupamenettelystä ja toimivallan jakautumisesta kaupungin ja ELY-keskuksen välillä eivät olleet ajantasaiset ja selvät. Tässä opinnäytetyössä koottu aineisto helpottaa asiakkaan ja rakennusvalvonnan välisiä neuvotteluja. Tiedon ja toimintatapojen lisääntymisen ja selkiytymisen johdosta asiakasta voidaan nyt neuvoa entistä paremmin ja asiantuntevammin.</p>	
Avainsanat poikkeamismenettely, rantarakentaminen, poikkeamispäätös	

Field of Study Technology, Communication and Transport			
Degree Programme Degree Programme In Construction Engineering			
Author Matti Markkanen			
Title of Thesis Building on the shore plan area			
Date	5.2.2011	Pages/Appendices	54/4
Supervisors Kimmo Ruotsalainen, yliopettaja, architect and Ville Kuusela, FM, lehtori			
Project/Partners Airaksinen Janne, technical manager			
<p>Abstract</p> <p>To be allowed to build a house or another building on the shore plan area requires, in addition to a building permit, that there is a detailed plan for a building or alternatively there is a need of deviation decision from an existing action area. The power of exemption is divided between regional Centre for Economic Development, Transport and the Environment (ELY Centre) and the local district of residence. It is determined in the Land Use and Building Act how the power of exemption is divided, and it also has to take into account a master plan of an area, permitted building volume and agriculture and forestry as well. The first purpose of the thesis was to evaluate the current situation of the deviation decision related to shore plan area in Nilsinä included in the current procedure. The second purpose of the thesis was to create new instructions to the building supervision authorities in Nilsinä concerning the power of exemptions and how it is divided between ELY Centre and Nilsinä. The general purpose of this thesis was to improve the client-oriented consulting given by building supervision authorities in Nilsinä. The thesis may be used as a source of information by the authorities in Nilsinä.</p> <p>This thesis covers the basic vocabulary and legislation related to building on the shore plan area and furthermore, the procedure of applying for a deviation decision and making a report. The thesis is based on information available on Land Use and Building Act, literature and publications regarding to building on the shore plan area, and decisions of the Supreme Administrative Court. Several discussions with authorities and clients have been very helpful for creating the good overall picture on the issue.</p> <p>The importance of this thesis has been already realized by authorities in Nilsinä during the work. When starting the evaluation on deviation decision making in Nilsinä, it was found that there are some points that could be done in the better way. The knowledge of deviation decisions was not updated and it was no clear how the power of exception is divided between regional ELY Centre and the local district of residence. The information presented in the thesis will help the cooperation and communication between clients and authorities. Due to the well-defined procedure and increased knowledge it is possible to assist clients much better than previously.</p>			
<p>Keywords</p> <p>Deviation decision, detailed shore plan</p>			

ALKUSANAT

Nilsin kaupungille tekemäni insinöörityö on ollut haasteellinen projekti. Aiheen valinta selkeytyi omien työtehtävieni kautta asiakkaiden kysellessä mahdollisuutta rakentaa rannalle, laajentaa olemassa olevia rakennuksia tai muuttaa loma-asunto vakituiseksi asunnoksi. Tämän opinnäytetyön ansiosta tuli mahdollisuus koota poikkeamislupamenettelyyn liittyvät asiat yhteen.

Työssä kerrotaan rantaan rakentamisen poikkeamismenettelyn liittyvistä keskeisistä asioista ja säädöksistä.

Kiitokset annetaan ELY-keskuksen ja Nilsin kaupungin teknisen viraston henkilöstölle.

Kiitän myös opinnäytetyöni ohjaajiani yliopettaja, arkkitehti Kimmo Ruotsalaista ja lehtori Ville Kuusela sekä opettaja Jarna Aromaa-Laamasta arvokkaista kommentteista työni aikana.

Nilsissä 5.2.2011

Matti Markkanen

Lyhenteet:

ELY-keskus	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
MRL	Maankäyttö- ja rakennuslaki 5.2.1999/132
MRA	Maankäyttö- ja rakennusasetus 10.9.1999/895
RAKL	Rakennuslaki ennen vuotta 2000
KHO	Korkein hallinto-oikeus
HaO	Hallinto-oikeus
HE	Hallituksen esitys Eduskunta
Kunta pps	Kaupunginhallituksen poikkeamispäätös

Kaavamerkintälyhenteet

AT	Kyläalue
LV	Venesatama/venevalkama
M	Maa- ja metsätalousvaltainen alue
RA	Loma-asuntoalue
RM	Matkailupalvelujen alue
V	Virkistysalue
T	Teollisuus- ja varastoalue

SISÄLLYSLUETTELO

ALKUSANAT	5
1 JOHDANTO	9
2 RANTAKAAVATILANNE NILSIÄSSÄ.....	11
3 RANTARAKENTAMISEN PERUSKÄSITTEITÄ JA MÄÄRITELMIÄ	13
3.1 Ranta-alueen suunnittelutarve ja poikkeamismenettely.....	13
3.2 Rantavyöhyke	13
3.3 Ranta-alue	14
3.4 Vesistö.....	17
3.5 Ranta-alueella rakennukseksi luokiteltavat rakennukset	18
3.6 Poikkeukset rakentamisrajoituksista ranta-alueella	19
3.6.1 Talousrakennus ja maatilojen rakentaminen	19
3.6.2 Saunan rakentaminen pihapiiriin	21
4 RANTARAKENTAMISEEN LIITTYVÄT LAINKOHDAT.....	24
4.1 Suunnittelutarve ranta-alueella MRL72 §	24
4.2 Poikkeamisvalta (MRL 171 § mukaan).....	25
4.3 Yleinen poikkeamisvalta.....	26
4.4 Poikkeamisen edellytykset 172 §	27
4.5 Poikkeamismenettely MRL 173 § (22.12.2009/1589)	27
5 TOIMIVALLAN SELVITTÄMINEN JA JAKAUTUMINEN NILSIÄN KAUPUNGIN JA ELY-KESKUKSEN VÄLILLÄ.....	29
5.1 Poikkeamisen toimivallan jakautuminen rakennushankkeen koon mukaan	31
5.1.1 Loma-asunnon muuttaminen vakituiseksi asunnoksi	33
6 POIKKEUSLUVAN HAKEMINEN	34
6.1 Poikkeuksen hakeminen MRA 85 §	34
6.2 Poikkeamishakemus	34
6.2.1 Hakemuksen liitteet.....	34
6.2.1.1 Ympäristökartta ja asemapiirros	35
6.2.1.2 Selvitys rakennuspaikan hallintaoikeudesta	36
6.2.1.3 Naapuri ja naapurin kuuleminen poikkeuslupahakemukseen	36
6.2.1.3.1 Kuka on naapuri?.....	37

6.2.1.4	Selvitys kulkuyhteydestä.....	38
6.2.1.5	Muiden asianosaisten kuuleminen	38
7	KAUPUNGIN TEHTÄVÄNÄ OLEVIENTÄYDENNYSSEIKKOJEN SELVITTÄMINEN	39
7.1	Emätilaperiaate.....	39
7.2	Muunnetun rantaviivan menetelmä.....	40
7.3	Pienten saarten ja vesistöjen mitoitus.....	41
7.4	Tulvien huomioiminen rakentamisen ohjauksessa	42
7.4.1	Suositus alimmista rakentamiskorkeuksista	42
7.5	Kiinteistötiedot	44
7.6	Kaavallinen tilanne	44
7.7	Rakennuspaikan sijoitusperiaate, rakennuskohtainen tarkastelu	45
7.8	Luonto-, kulttuuri ym. erityisarvojen selvittäminen.....	47
7.9	Lausuntojen hankkiminen ja maastokäynti tai -tarkastus, selityksen pyytäminen .	48
8	POIKKEAMISPÄÄTÖS JA SIITÄ ILMOITTAMINEN	49
9	YHTEENVETO JA POHDINTA.....	51
	LIITTEET	54

eikä kaavan laatiminen ole vielä näköpiirissä. Erityinen syy poikkeamiseen voi olla myös se, että muut maanomistajat ovat jo rakentaneet rannalle eikä ko. hankkeen toteuttaminen vähennä ratkaisevasti vapaan rannan määrää tai vaikeuta esimerkiksi yleisen virkistystyksen mahdollisuuksia. Erityinen syy voi olla myös, että rakennuspaikka on jo rakennettu ja halutaan joko laajentaa vanhaa rakennusta tai korvata se uudella./1/

Tämän opinnäytetyön ensimmäisenä tavoitteena on selvittää rantarakentamisen poikkeamislupamenettelyn nykytilanne Nilsiän kaupungissa, ja esimerkiksi tämänhetkiset toimintatavat. Insinööritöiden toisena tavoitteena on luoda ohjeistusta rakennusvalvonnan työntekijöille toimivaltaoikeudesta ja sen jakautumisesta kaupungin ja ELY-keskuksen välillä. Työn yleisenä tavoitteena on parantaa asiakaslähtöistä neuvontaa ja opastusta rakennusvalvonnan asiakkaille Nilsiän kaupungissa. Valmiin työn on tarkoitus toimia tietolähteenä Nilsiän kaupungin rakennusvalvonnan henkilöstölle.

Työssä käsitellään nykyistä rantarakentamisen peruskäsitteistöä, rakennuslain säädäntöä, poikkeuslupan hakemista ja lausunnon antamista. Aiheen käsittelyssä hyödynnetään maankäyttö- ja rakennuslain sekä -asetuksen lisäksi rakentamisen säädöksiin liittyvää kirjallisuutta ja julkaisuja sekä korkeimmanhallinto-oikeuden päätöksiä. Lisäksi hyödynnetään viranomais- ja asiakaskeskusteluja, jotka tukevat aiheen kokonaiskuvan muodostamista.

2 RANTAKAAVATILANNE NILSIÄSSÄ

Maankäytön suunnittelu luo pelisäännöt sille, mitä, mihin ja kuinka paljon rannalle voidaan rakentaa. Ranta-alueiden rakentaminen on ollut säännösteltyä rantakaavansäännösten voimantulosta (626/1969) 1.1.1970 lähtien. Taustalla oli rantojen suunnittelemattoman rakentamisen lisääntyminen, maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun turvaaminen ja jokamiehen oikeudella käytettävien rantojen väheneminen. Ennen lainmuutosta ranta-maaseudun rakentamista ja kaavoittamista ohjattiin vuonna 1949 voimaan tulleiden yleisten lakien ja ns. taaja-asutuskiellon (voimaan v. 1958) mukaan. Tällöin maaseudun rantarakentamista ohjattiin vain taajaan asutuilla alueilla ja muilla alueilla, joilla suunnittelu odotettavissa olevan kehityksen vuoksi oli tarpeen. Taaja-asutuskielto antoi mahdollisuuden ohjata ja tarvittaessa myös rajoittaa rannoille syntyvää suunnittelematonta ja tiheää asutusta./1/

Rantakaavasäännösten voimaantulon myötä ranta-alueen loma-asutuksen järjestämiseksi kehitettiin aikaisempaa rakennuskaavaa muistuttava suunnittelumuoto, rantakaava.

Rantakaavan laatimismenettely säädettiin samantyyppiseksi, kuin muut kunnan toimesta laadittavat kaavat. Rantakaavojen laatiminen oli kuitenkin monimutkaisempaa ja usein enemmän aika vievää kuin rakennuskaavojen laatiminen, koska rantakaavan aikaansaamiseksi tarvittiin kolmiosainen menettely, jonka kaikkiin vaiheisiin liittyi kuuleminen. Enimmäkseen rantakaavat olivat lyhyelle rantaviivalle laadittuja yksinkertaisia suunnitelmia, joihin sisältyy muutama omarantainen rakennuspaikka sekä ohjeellinen kaavatie, ja muu alue on maa- ja metsätalousaluetta./1;2;3/ Metsäyhtiöiden toimesta laadittiin rantakaavoja Syvärin järven Kumpuniemeen ja Vuotjärvelle Hyykeenniemeen sekä Hipannien alueelle. Osa laaditusta rantakaavoista on edelleen voimassa.

Rantojen suunnittelutarve laajeni 1.1.1997, kun rakennuslakia muutettiin uuden luonnonsuojelulain myötä. Tavoitteena oli rantojen suunnitelmallinen ja kestävä käyttö: rantojen monimuotoisuus ja biologinen tuottokyky haluttiin turvata ja virkistys- ja muiden tarpeiden tyydyttämismahdollisuudet säilyttää myös tuleville sukupolville. Suunnittelun tarve ulotettiin myös sellaisille rantavyöhykkeille, joilla ei ollut rantakaavan laatimistarvetta. Periaate siirrettiin edelleen vuoden 2000 alussa voimaan tulleeseen maankäyttö- ja rakennuslakiin. Maanomistajan oikeus omatoimisesti laadituttaa kaava ranta-alueilleen säilytettiin./1/

Jo ennen uutta luonnonsuojelua ja kokonaisuuksia korostavaa rakennuslakia Nilsä linjasi tavoitteekseen siirtyä laajempiin kokonaisuuksien suunnitteluun, joka käytännössä tapah-

tui kaavoittamalla suurimmat järvalueet oikeusvaikutteisilla rantaosayleiskaavoilla. Kaavojen laadinta aloitettiin Syväri—Vuotjärvi—Puntinjoki-rantayleiskaavan laadinnalla kesällä 1991. Tämän jälkeen jatkettiin Pieksänjärvien ja Juurusveden rantaosayleiskaavoilla. Kaavoitustyö saatiin päätökseen 19.3.2003. Edellä mainitut rantaosayleiskaavat ovat maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesti oikeusvaikutteisia rantaosayleiskaavoja rakennus- ja poikkeuslupien, matkailun elinkeinojen kehittämisen, ympäristön- ja maisemanhoidon perustaksi./5/

Nilsin kaupungin alueelle olevia kaavoittamattomia suurimpia järviä on esim. Ala-Nurmesjärvi, Nurmesjärvi, Haluna, Eitikka, Kumpunen, Kauppinen ja lisäksi pienempiä järviä ja lampia sekä jokia, jotka ovat vesilain mukaisia vesistöjä.

Yleiskaava voidaan laatia myös oikeusvaikutuksettomana. Oikeusvaikutukseton yleiskaava on kehittämiss poliittinen ja strateginen suunnitelma. Nilsin taajaman ja Tahkavuoren osayleiskaavat eivät ole oikeusvaikutteisia. Nämä yleiskaavat on tehty pohjaksi asemakaava varten.

Nilsissä on haettu ranta-alueille rakentamisen poikkeamispäätöksiä noin 5-8 kappaletta vuosittain.

3 RANTARAKENTAMISEN PERUSKÄSITTEITÄ JA MÄÄRITELMIÄ

3.1 Ranta-alueen suunnittelutarve ja poikkeamismenettely

Ranta-alueen suunnittelutarve syntyy aina vesistön rannalle. Suunnittelutarve koskee myös sellaisia pääosin rantavyöhykkeellä tai -alueella sijaitsevia rakennuspaikkoja, joilla ei ole omaa rantaa. Jos alueella ei ole rakentamista ohjaavaa kaavaa, ts. ranta-asemakaavaa tai yleiskaavaa, rantavyöhykkeellä ja -alueella on voimassa rannansuunnittelutarve, ts. rakentaminen edellyttää poikkeamispäätöstä. Poikkeamismenettelyä käytetään myös, jos hanke on alueella olevan kaavan vastainen, lomarakennuksen muuttaminen vakituisesti asunnoksi on vastoin kaavaa tai hanke on muutoin maankäyttö- ja rakennuslain tai -asetuksen, kunnan rakennusjärjestyksen tai rakentamismääräyskokoelman määräyksen vastainen./1/ Ilman poikkeamista voidaan suoraan rakennusluvalla sallia kuitenkin muun muassa seuraavat rakennushankkeet:

- maa- ja metsätaloudessa tai kalataloudessa tarpeellinen rakentaminen./6/
- olemassa olevan asuinrakennuksen (loma-asunto tai pysyvä asunto) kanssa samaan pihapiiriin kuuluva talousrakennus./6/
- olemassa olevan asuinrakennuksen korjaaminen tai laajentaminen sekä uudelleen rakentaminen./6/

Huom. Hallituksen esitys 141/2010 rakennuslain muuttamisesta muuttaa ELY-keskuksen ja kunnan välistä toimivaltaa. Toimivalta muutoksella ELY-keskus siirtää asuinrakennuksen korvaamisen uudella rakennuksella kunnan päätettäväksi. Tarkempi lain tulkinta puuttuu. Rakennuslain muutos tulee voimaan vuoden 2011 aikana.

3.2 Rantavyöhyke

Rantavyöhykkeen tai -alueen leveys arvioidaan aina tapauksen mukaan, eikä leveyttä ole varsinaisesti lainsäädännössä määritelty.

Ympäristöoppaassa 120 (Rantojen käytön suunnittelu) rantavyöhyke tarkoittaa sellaista rannan osaa, jonka luonnonolosuhteisiin meren tai vesistön vaikutus ulottuu, joka maise-
mallisesti mielletään rantaan kuuluvaksi tai jolle kohdistuu erilaisia rantaa hyödyntäviä maankäyttötarpeita (HE 79/1996). /1/

Rantavyöhykkeen leveyteen vaikuttavat alueen kasvillisuus, maisema, maaston muodot ja muut luonnonolosuhteet. Rantavyöhykkeen voidaan katsoa ulottuvan noin 100 metrin etäisyydelle, mutta ei kuitenkaan missään pidemmälle kuin 200 metrin päähän keskivedenkorkeuden mukaisesta rantaviivasta. Hallintokäytännössä rantavyöhykkeen vähimmäisleveytenä on pidetty 50m./1;2;3/ Tätä määritelmää käytetään rantavyöhykkeen määrittelemiseksi Nilsissä ja muualla Suomessa.

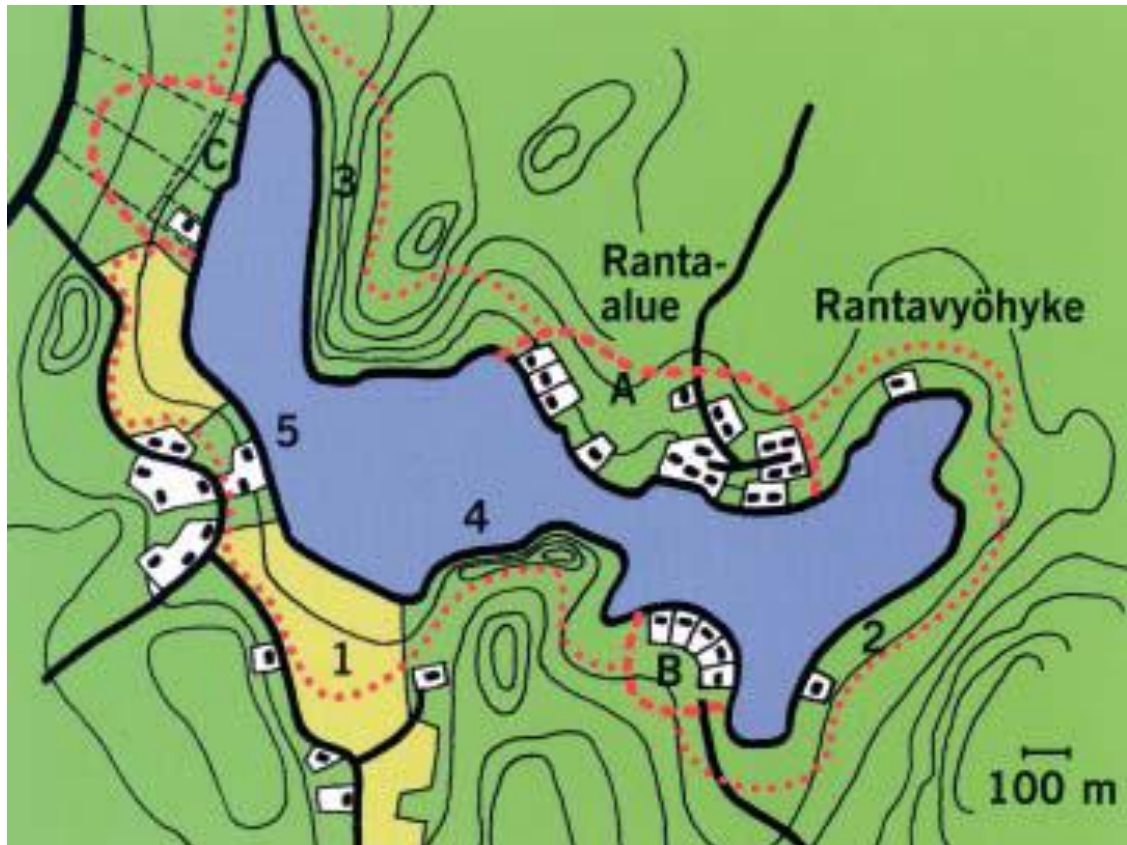
Rantavyöhykkeen määrittely ei aina ole kovin yksinkertaista ja vaatii tulkintaa.

Esimerkki korkeimman hallinto-oikeuden päätöksestä rantavyöhykkeellä.

KHO:2004:36 Rantavyöhykkeen leveyttä on tulkittava MRL 72§:n 1 momentin tavoitteista käsin. Poikkeamishakemuksessa tarkoitettu omakotitalo sijoitettaisiin hakemuksen mukaan Porvoonjokeen rajoittuvalle rakennuspaikalle noin 110 metrin etäisyydelle joen rantaviivasta ja jokea kohti viettävän rinteeseen yläpäähän. Tila oli joen rantatila ja ulottui enimmillään 140 metrin etäisyydelle rantaviivasta. Nämä ominaispiirteet huomioon ottaen HAO katsoi, että suunniteltu rakennuspaikka sijoittui MRL 72§:n 1 momentissa tarkoitettulle rantavyöhykkeelle ja toimivalta poikkeamisasiassa oli alueellisella ympäristökeskuksella.

3.3 Ranta-alue

Ranta-alue on rantavyöhykettä leveämpi rannan osa, jolla rannassa oleva tai rantaan tukeutuva loma-asutus vaatii järjestämistä. Ranta-alue ulottuu rantaviivasta sisämaahan päin niin pitkälle kuin rakentaminen tukeutuu vesistön käyttöön tai vetovoimaan. Tukeutuminen vesistöön voi tarkoittaa esimerkiksi näkö-, tieyhteyttä, venevalkamaa tai uimarantaa. Ranta-alueen leveys on hallintokäytännössä usein arvioitu noin 200 metriksi, mutta maisemasta ja muista olosuhteista riippuen se voi olla leveämpikin. Suunnittelutarve koskee myös sellaisia pääosin rantavyöhykkeellä tai ranta-alueella sijaitsevia rakennuspaikkoja, joilla ei ole omaa rantaa. Rantavyöhykkeellä tai -alueella voi olla loma-asutuksen ohella myös vakituisia asuntoja. Jos rannalla on enimmäkseen vakituisia asuntoja, vain välitön rantavyöhyke on rannan suunnittelutarpeen piirissä. Kauempana rannasta olevaan rakentamiseen sovelletaan tarvittaessa maankäyttö- ja rakennuslain 16 §:n mukaista suunnittelutarvetta./1;2;3/



Kuva 1. Rantavyöhykkeen ja ranta-alueen rajaaminen./1/

Rantavyöhyke.....

Avoimella pellolla (1) rantavyöhyke on leveämpi kuin metsäisessä maastossa (2).

Rinteessä rantavyöhyke ulottuu niin kauas kuin rinteelle sijoittuva rakentaminen selvästi näkyy ja vaikuttaa vesistöön (3).

Rannalla oleva mäenharjanne estää näkyvyyden vesistöön, joten rantavyöhyke voi olla kapeampi (4).

Kylämäisen asutuksen alue on pääosin ns. kuivan maan suunnittelutarpeen (MRL 16 §) piirissä. Rantasäännöksiä sovelletaan vain rantavyöhykkeellä (5).

Ranta-alue.....

Ranta-alue rajautuu rantaan tukeutuvan ja vesistöön vaikuttavan loma-asutuksen mukaan (A).

Tiivis rannalla oleva loma-asutus aiheuttaa ranta-alueen suunnittelutarpeen, vaikka taustamaastossa ei loma-asutusta olisikaan (B).

Ranta-alueen suunnittelutarve syntyy myös silloin, kun alueella on odotettavissa rakentamista esimerkiksi kiinteistöjakoja vuoksi (C).

Ranta-alueen vaikutusten arvioinnista on huomioitava esim. KHO: 2005-t-2868 Kun otetaan huomioon Tenojokilaakson maisemalliset erikoisolosuhteet ja maaston korkeussuhteet, 450 metrin etäisyydellä joen rannasta sijainneen loma-asunnon rakennuspaikan katsottiin sijaitsevan näissä olosuhteissa maankäyttö- ja rakennuslain 72§:n 2 momentissa tarkoitetulla ranta-alueella.

KHO: päätös rakennuspaikasta, jolla ei ole omaa rantaa:

KHO 14.9.2003 T 2311 Kysymyksessä oli 180k-m²:n suuruinen omakotitalon rakentaminen rakentamisesta toiseen riviin välittömästi järven ranta-alueella olevan loma-asutuksen taakse noin 80 metrin etäisyydelle rantaviivasta. Lähialueen asutus oli pääasiassa loma-asutusta. KHO totesi, että rakennuspaikka sijaitsi MRL 72§:n momentissa tarkoitetulla ranta-alueella. Kun alueelle ei ole voimassa MRL 72§:n tarkoitettua kaavaa, uuden rakennuksen rakentaminen edellytti riippumatta siitä, sijaitsiko rakennuspaikka rantavyöhykkeellä, lain 23 luvussa tarkoitettua poikkeusta suunnittelutarpeesta ranta-alueella.

KHO päätöksen mukaan yksityistie rakennuspaikan joen välissä ei muuta ratkaisevasti rantavyöhykkeenleveyttä:

KHO 31.12.2007 T 3533 Oikeuskysymyksenä oli rantavyöhykkeen leveys joen rannalla.

S oli hakenut suunnittelutarveratkaisua omakotitalon rakentamiseen. Lautakunta oli todennut, että rakennusluvan erityiset edellytykset ovat olemassa. Ympäristökeskus valitti päätöksestä, koska kyse oli rantavyöhykkeelle rakentamisesta ilman rakentamiseen oikeuttavaa kaavaa.

Hallinto-oikeus totesi, että Pyhäjoki (Säkylä) on maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettu vesistö. Sen rannalle rakentamiseen oli siten sovellettava rantarakentamista koskevia säännöksiä riippumatta siitä, minkälainen joen uoma juuri kyseisen rakennuspaikan kohdalla oli.

Rakennuspaikkana oli tasaista peltoa oleva määräala, joka ulottuu rantaan. Joki on tällä paikalla kapea ja matala ja sen rannassa kulkee yksityistie. Tien etäisyys rannasta on pääosin vain muutamia metrejä. Jyrkällä penkereellä on lehtipuita. Suunnitellun asuinrakennuksen etäisyys rannasta oli noin 40 m ja autotallin noin 25 m.

Hallinto-oikeus katsoi, että yksityistiestä huolimatta rakennuspaikka kuuluu maisemallisesti rantaan ja sijaitsee siten rantavyöhykkeellä. Hanke vaatii ympäristökeskuksen poikkeamispäätöksen rantarakentamisrajoituksesta. Hallinto-oikeus kumosi lautakunnan päätöksen ja siirsi asian ympäristökeskuksen käsiteltäväksi.

Maankäyttö- ja rakennuslaki 72 § 1 mom

Maankäyttö- ja rakennuslaki 171 § 2 mom 1 kohta

Äänestys 2 - 1. Vähemmistöön jäänyt jäsen katsoi, että yksityistie katkaisi rantavyöhykkeen eikä rakennuspaikka siten ollut rantavyöhykkeellä. Ratkai-

su perustui myös joen kapeuteen ja huomaamattomuuteen sekä muuhun ympäristöön ja maisemaan.

Oikeuskäytäntöjen perusteella ei voida tehdä yksiselitteistä päätöstä ranta-alueen enimmäissyvyydestä vaan rantavyöhyke määritellään jokaisessa rakennushankkeessa erikseen. Nilsissä käytetään laadittujen rantaosayleiskaavojen määräysten perustella rantavyöhyke syvyytenä vähintään 200 m.

3.4 Vesistö

Vesistö määritellään vesilain mukaan siten, että vesialueella tarkoitetaan aluetta, joka on muutoin kuin tilapäisesti veden peittämä. Vesistöjä ovat myös avopintaiset sisävesialueet luonnollisine ja keinotekoisine osineen. Vesistönä tai sen osana ei kuitenkaan pidetä ojaa, noroa tai sellaista vesiuomaa, jossa ei jatkuvasti virtaa vettä eikä runsasvetisimpänäkään aikana ole riittävästi vettä veneellä kulkua tai uiton toimittamista varten tai jota kalakaan ei voi sanottavassa määrin kulkea eikä myöskään lähdettä sekä kaivoa ja muuta vedenottamoaa, vesisäiliötä ja tekolammikkoa. /1;4/

Vesialueen rajana pidetään keskivedenkorkeuden rantaviivaa. Kasveista muodostuva maa-aines voi kaislikkivyöhykkeellä ja soituvilla rannoilla voi vaikeuttaa vedenpinnan ja maanpinnan leikkauskohdan paikantamista. Käytännössä keskivesi joudutaan usein määrittämään maastomerkeistä. Kivissä olevat erilaiset viivat eivät ole keskiveden jättämiä ja keskivesi on näiden rajaviivojen alapuolella. Sammalien ja jäkälien alimmat kasvurajat ovat taas yleensä likimain ylimmän veden korkeudella. Siitepölyn jättämät rajat ovat yleensä likimain keskimääräisen kevättulvan korkeudella. /1/. Yleensä rantaviivan leikkauspisteeksi katsotaan rannassa oleva puuston tai rantapensaikon kasvuraja. Keskiveden korkeusasema on merkitty yleensä maastokarttoihin ja lisäksi vedenkorkeus aseman saa alueelliselta ELY-keskukselta.

Oikeuskäytännössä vesistönä ei pidetä kaivamalla tai patoamalla rakennettuja tekolampia. Esim. KHO 1990A 64 päätöksen mukaan, jossa rakennettujen lampien yhteinen pinta-ala oli kaivamalla ja patoamalla muodostettu 2,29 ha, ei ollut vesistö. /2/

Sen sijaan 11,3 ha:n tekolampi oli vesistö (KHO31.12.2004). Puro leveydeltään 1-3 m, jonka valuma-alue oli 10,5 km² oli myös vesistö (KHO 10.12.2002 T 3249). /2/

Esimerkki KHO:n päätös rakennuspaikasta, joka rajoittuu vesilain mukaan vesistöön mutta ei rakennuslakia sovellettaessa: (puro)

KHO:2006:91 Rakennushankkeessa oli kysymys omakotitalon ja talousrakennuksen rakentamisesta rakennuspaikalle, joka rajautui vesiuomaan. Korkein hallinto-oikeus totesi, että lainsäädännössä on ollut lähtökohtana, että maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 1 momentin ja vesilain 1 luvun 1 §:n 2 momentin vesistön käsitteet vastaavat toisiaan. Kysymyksessä oleva vesiuoma oli sen valuma-alueesta saatu selvitys huomioon ottaen ilmeisesti vesilain 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettu puro ja siten luvun 1 §:n 2 momentissa tarkoitettu vesistö. Vesiuomalla ei kuitenkaan asiassa saadun selvityksen mukaan ollut ainakaan rakennuspaikan kohdalla sellaisia ominaisuuksia, että sitä olisi pidettävä vesistönä maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 1 momenttia sovellettaessa. Suunniteltu rakentaminen ei näin ollen tapahtunut mainitussa lainkohdassa tarkoitetulla vesistön rantavyöhykkeellä.

Ään. 4-1.

Maankäyttö- ja rakennuslaki 72 § 1 mom.

Vesistön tarkka määrittäminen on jokien ja purojen välillä hankalaa. Edellä mainitussa KHO:n päätöksessä ei katsota purolla olevan vesistöksi luokitteluun tarvittavia ominaisuuksia. Nilsiässä pohjakarttaan merkitty joki tulkitaan yleensä vesistöksi. Puroa ei pidetä MRL:n mukaan vesistönä. Purolla ei ole MRL:n tarkoittamaa virkistyskäyttöä. Jokainen tapaus on tutkittava erikseen.

3.5 Ranta-alueella rakennukseksi luokiteltavat rakennukset

Rakennuslain 113 §:n mukaan rakennus on asumiseen, työntekoon, varastointiin tai muihin käyttöön tarkoitettu kiinteä tai paikallaan pidettäväksi tarkoitettu rakennelma, rakenne tai laitos, joka ominaisuuksiensa vuoksi edellyttää viranomaisvalvontaa turvallisuuteen, terveellisuuteen, maisemaan, viihtyisyyteen, ympäristönäkökohtiin taikka muihin tämän lain tavoitteisiin liittyvistä syistä. /6/

Rakennuksena ei kuitenkaan pidetä kooltaan vähäistä ja kevytrakenteista rakennelmaa tai pienehköä laitosta, ellei sillä ole erityisiä maankäytöllisiä tai ympäristöllisiä vaikutuksia. /2;6/

Rakennuslaissa toimenpideluvan edellytykset 138 §:n 1 momentin mukaan siltä osin kuin on tarpeen toimenpiteen maankäytöllisten ja ympäristöllisten vaikutusten arvioimiseksi toimenpidelupaa ratkaistaessa noudatetaan soveltuvin osin, mitä rakennusluvan edellytyksistä 72, 135, 136 ja 137 §:ssä sekä rakennuskielloista säädetään. /2/

Mutta poikkeusvalta MRL 171 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan on alueellisella ELY-keskuksella, kun rakennetaan uutta rakennusta, jolla ei ole MRL 72 §:n 1 momentissa tarkoitettua kaavaa.

Edellä mainittujen rakennuslain kohtien mukaan rakennelmat on voitu luokitella rakennuksiksi (MRL 113 § 1 mon.), muualle sijoitettuna rakennelmat voisivat olla rakennelmia. /2/

KHO päätösten mukaisia rakennukseksi luokiteltuja rakennelmia olivat esimerkiksi seuraavat:

KHO 15.10.2001 T 2470. vanhoista sähköpylväistä kivien ja kantojen varaan rakennettu yhdeltä seinältään avoin 36 m² suuruinen grillikatos, joka sijoittaa noin 10 metrin etäisyydelle rantaviivasta.

KHO: 2004:48 Pysyvästi paikalleen sijoitettavaksi tarkoitetun puurakenteisen, kuusikulmaisen, pohjapinta-alaltaan noin 10 neliömetrin suuruisen, noin kolme m korkean grillikodan, jossa oli ikkuna tai ikkunoita ja ovi, rakentaminen ennestään rakentamattomalle, rantavyöhykkeellä sijaitsevalle tilalle ei ollut mahdollista toimenpideluvan perusteella. Rakentaminen edellytti rakennuslupaa.

Maankäyttö- ja rakennuslaki 72 § 1 mom., 113 §, 125 § 1 mom., 126 § 1, 2, 4 mom.

Maankäyttö- ja rakennusasetus 61 § 1 mom., 62 § 1 mom. 1 kohta, 63 § 1 mom.

KHO 14.4.2003 T 957 ja KHO 8.9. 2004 T 2210: Ranta-alueelle sijoitettu tuulivoimala

KHO 21.5.2004 T 1220. Ranta-alueelle sijoitettu näkötorni, jonka pohjanpinta-ala 9 m² ja korkeus 14 m

KHO 3.9.2004 T 2190. Osittain veden päälle sijoittuva 19,5 m²:n suuruinen venevaja, jossa sijaitsi 9m² suuruinen varasto-osa. Kokoanisharkinnassa otettiin huomioon venevajan rakennustapa, koko sekä sijoittuminen ympäristöön ja maisemaan.

Suunnittelutarpeen ulkopuolelle on rajattu maa- ja metsätalouden, maanpuolustuksen ja merenkulun tarpeisiin tapahtuva rakentaminen, olemassa olevan asuinrakennuksen kanssa samaan pihapiiriin kuuluvan talousrakennuksen rakentaminen sekä olemassa olevan asuinrakennuksen korjaaminen tai vähäinen laajentaminen. /6/

3.6 Poikkeukset rakentamisrajoituksista ranta-alueella

3.6.1 Talousrakennus ja maatilojen rakentaminen

Samaan pihapiiriin kuuluvan talousrakennuksen, kuten esimerkiksi puuliiterin, autotallin, muun varastorakennuksen sekä saunan saa rakentaa ilman poikkeuslupaa. Talousrakennus on olevan asuinrakennuksen käyttöä palveleva apurakennus. Liittyen poikkeuslupahakemukseen tarkkoja kokorajoituksia talousrakennuksille ei ole, mutta niiden tulee kuitenkin sopeutua rakennettuun ympäristöön.

Myös maa-, metsätalouden tai kalatalouden harjoittamista varten tarpeellinen rakentaminen on mahdollista. Tällainen rakennus voi olla maatilan päärakennus. Se voi olla myös sukupolven vaihtotilanteessa tarvittava tilan toinen asuinrakennus. Maatilojen talouskeskusten tuotanto-, ja varastorakennuksille ei ole asetettu rajoituksia. Maatilojen kohdalla kysytään mitenkä kaukana rantasauna saa olla, jotta se katsotaan pihapiiriin kuuluvaksi talousrakennukseksi. Huom. Maatilamatkailuun liittyvään rakentamiseen tarvitaan poikkeuslupa. /3;6/

Esimerkkejä siitä, mikä tulkitaan talousrakennukseksi:

Esimerkki KHO:n tulkinnasta mikä on saunan (talousrakennus) ja loma-asunnon ero:

KHO:2004:3 Rantavyöhykkeelle sijoitettavaksi tarkoitettu rakennus oli kerrosalaltaan 29,5 neliömetrin suuruinen, ja siinä oli sauna, pesuhuone, noin 17,5 neliömetrin suuruinen tupa ja kuisti. Pääpiirustuksen mukaan tuvassa oli takka ja keittonurkkaus. Kun otettiin huomioon rakennuksen sisältämistä tiloista saatu selvitys sekä erityisesti se seikka, että siinä olisi keittonurkkaus, rakennusta ei sen pienehköstä koosta huolimatta voitu pitää maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 3 momentin 4 kohdassa tarkoitettuna talousrakennuksena. Rakennuslautakunta ei siten ollut voinut myöntää rakennuslupaa ilman alueellisen ympäristökeskuksen myöntämää poikkeamislupaa maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 1 momentin mukaisesta rantavyöhykkeen suunnittelu- tarpeesta.
Maankäyttö- ja rakennuslaki 72 § 1 mom. ja 3 mom. 4 k.

Esimerkki KHO: tulkinnasta, voiko verkkovajan käyttötarkoitusta muuttaa saunarakennukseksi.

KHO:2005:8 Poikkeamishakemuksen tarkoituksena oli rakentaa sauna maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 1 momentissa tarkoitettua rantavyöhykkeellä sijaitsevaan kevytrakenteiseen vene- ja verkkovajaan. Rakennushanke edellytti lain 125 §:n 2 momentin säännös huomioon ottaen rakennuslupaa. Tämän vuoksi ja kun rakennushankkeessa ei ollut kysymys lain 72 §:n 3 momentin 4 kohdassa tarkoitettua rakentamisesta asuinrakennuksen pihapiiriin, rakentaminen puheena olevalle rantavyöhykkeelle, jolla ei ollut voimassa lain 72 §:n 1 momentissa tarkoitettua kaavaa, edellytti lain 23 luvussa tarkoitettua poikkeamispäätöstä.

Kun otettiin huomioon, että rakennushankkeessa oli kysymys muun ohella tulisijan sijoittamisesta puheena olevaan veden rajassa sijaitsevaan vajaan sekä samalla sen käyttötarkoituksen olennaisesta muuttamisesta, suunniteltu rakennushanke oli rinnastettava maankäytöllisiltä ja ympäristövaikutuksiltaan 171 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettuun uuden rakennuksen rakentamiseen. Toimivalta hakemuksen ratkaisemiseen kuului tässä tilanteessa alueelliselle ympäristökeskukselle.

Maankäyttö- ja rakennuslaki 72 § 1 mom. ja 3 mom. 4 kohta, 125 § 2 mom. ja 171 § 2 mom. 1 kohta ja 3 mom.

Tulkinnat eri rakennusten välillä ovat joskus hankalia. KHO:n päätösten mukaan rakennuksen käyttötarkoitus on usein ratkaiseva tekijä, kun määritellään millainen rakennus on kyseessä.

3.6.2 Saunan rakentaminen pihapiiriin

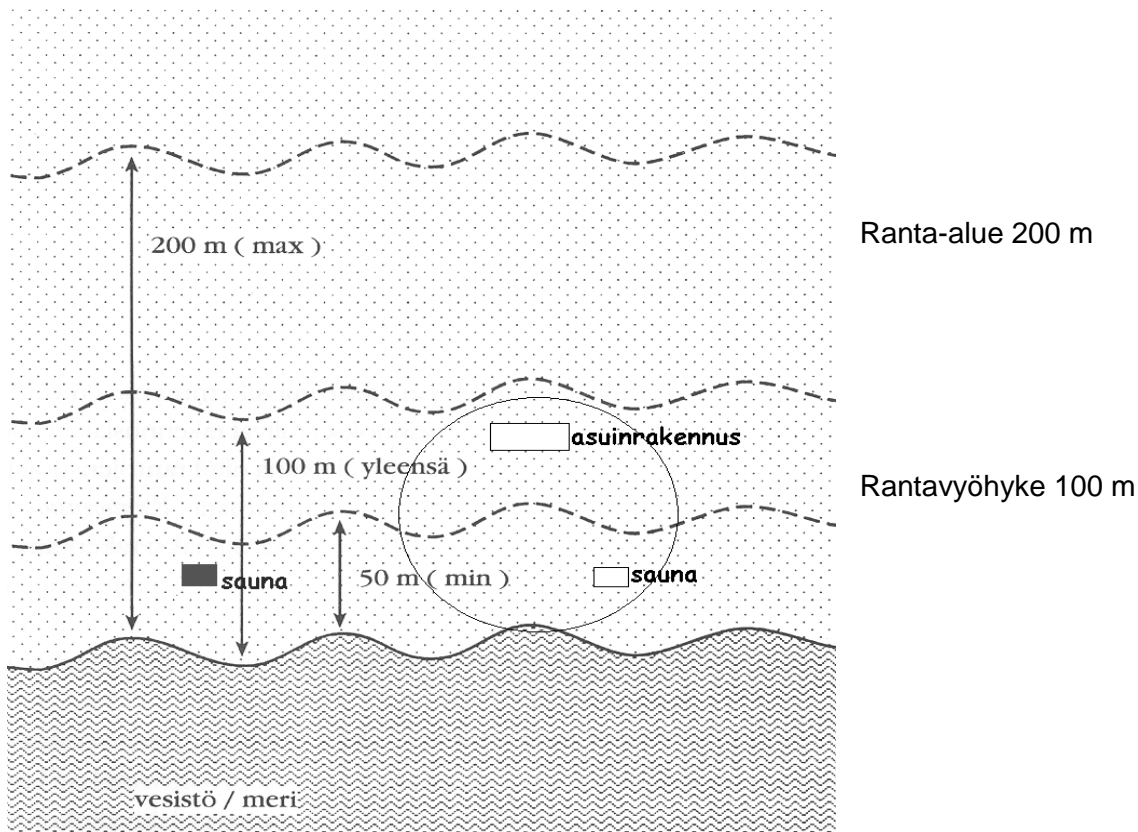
Saunan voi rakentaa jo olemassa olevan asuinrakennuksen pihapiiriin. Pihapiirille ei ole olemassa tarkkaa määritelmää. Pihapirin suuruutta määriteltessä otetaan huomioon esimerkiksi asumista palvelevien toimintojen (mm. kasvimaata, liikennejärjestelyt, toimintapaikat) sijoittuminen, maasto ja sen avoimuus, rakennusten välinen etäisyys. Maatilojen yhteydessä pihapiiriin katsotaan voivan olevan laajempi kuin muussa asuinrakentamisessa. /2;6/

Esimerkkejä siitä, mikä tulkitaan saunan rakentamiseksi pihapiiriin:

Alueellinen ympäristökeskus on hylännyt saunan poikkeushakemuksen. Hakijat valittivat HaO:en. HaO hylkäsi valituksen. Hallinto-oikeus perusteli kielteistä päätöstä mm. asumista palvelevien toimintojen sijoittumisella sekä saunarakennuksen sijoittumisella vinoon suhteessa vesistöön ja asuinrakennukseen.

Hakijat valittivat päätöksestä. KHO hylkäsi hakijoiden tekemän jatkovalituksen ja pysytti HaO:n päätöksen voimassa.

KHO:n mukaan MRL:ssä asuinrakennuksen pihapiiri (ympyrän sisäinen alue kuvassa) on tarkoitettu suhteellisen suppeaksi. Rantaluonnon ja – maiseman suojelu, vapaan rannan säilyttäminen rakentamattomana on tärkeää. Omakotitalon ja suunnitellun saunan välinen maisemallinen yhteys ei voi sellaisenaan olla ratkaiseva tekijä arvioitaessa pihapiiriin ulottuvuutta. Suunniteltu saunarakennus ei sijoitu tilalla jo olevan omakotitalon pihapiiriin huomioiden rakennusten välinen vino etäisyys, suunnitellun rakentamisen rantaa varaava vaikutus ja omakotitalon käyttötarkoitus. /5/



Kuva 2 Talousrakennusten (sauna) sijoittuminen asuinrakennuksen kanssa pihapiiriin. Saunan sijoittuminen pihapiirin ulkopuolelle tulkitaan erilliseksi rakennuspaikaksi./3;oma /

Esimerkki KHO päätöksestä, kun haettiin lupaa saada rakentaa sauna rannalle, noin 200 m päähän muista rakennuksista:

KHO:2006:89 Poikkeamishakemuksessa oli kysymys talousrakennuksen eli saunan rakentamisesta tilaan, jota koskee mainitun kaavan merkintä M. Tilan vapaa-ajan käytössä olevat muut rakennukset sijoittuvat noin 200 metrin päähän saunan rakennuspaikasta.

Oikeudellinen arviointi:

Kun huomioidaan suunnitellun rakennuksen etäisyys tilalla jo olevista rakennuksista sekä rakennushankkeen luonne, hankkeessa ei ole kysymys valituksessa tarkoitetulla tavalla ennen 1.1.1997 olemassa olleeseen asuinrakennukseen tai maatilaan liittyvän saunarakennuksen rakentamisesta eikä kysymyksessä olevan rakennuksen voida myöskään katsoa kuuluvan olemassa olevan asuinrakennuksen kanssa samaan pihapiiriin. Rantavyöhykkeen suunnittelutarve ei siten maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 3 momentin 4 kohta tai 72 §:n 6 momentti huomioon ottaen ole poistunut. Hakemus hylättiin.

KHO:n päätös on luettavissa kokonaisuudessaan liitteenä 3.

Hakemus- ja arviointiprosessi päätöksineen oli hyvin monimutkainen. Asiaa käsiteltiin ensin Enon kunnan ympäristölautakunnassa, joka antoi asiasta puoltavan lausunnon Pohjois-Karjalan Ympäristökeskukselle. Ympäristökeskus kuitenkin hylkäsi hakemuksen. Ympäristökeskuksen päätöksestä valitettiin Kuopion hallinto-oikeuteen, joka kumosi ympäristökeskuksen päätöksen ja palautti asian Enon kunnan ympäristölautakunnalle. Enon kunta myönsi rakennusluvan. Tämän jälkeen Pohjois-Karjalan Ympäristökeskus valitti rakennusluvasta Kuopion hallinto-oikeuteen, joka ei antanut lupaa saunan rakentamiseen. KHO piti tämän päätöksen edelleen voimassa. Edellä mainitussa esimerkissä ilmenee miten monitahoisia oikeusasteiden päätökset voivat olla. Hakemusta käsiteltiin yli neljä vuotta ja tuloksena oli kielteinen päätös hakijan kannalta.

4 RANTARAKENTAMISEEN LIITTYVÄT LAINKOHDAT

4.1 Suunnittelutarve ranta-alueella MRL 72 §

Meren tai vesistön ranta-alueeseen kuuluvalla rantavyöhykkeelle ei saa rakentaa rakennusta ilman asemakaavaa tai sellaista oikeusvaikutteista yleiskaavaa, jossa on erityisesti määrätty yleiskaavan tai sen osan käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena.

Mitä 1 momentissa säädetään, koskee myös ranta-aluetta, jolla rakentamisen ja muun käytön suunnitteleminen pääasiassa rantaan tukeutuvan loma-asutuksen järjestämiseksi on tarpeen alueella odotettavissa olevan rakentamisen vuoksi.

Mitä 1 ja 2 momentissa säädetään, ei koske:

- 1) maa- ja metsätalouden tai kalatalouden harjoittamista varten tarpeellista rakentamista;
- 2) maanpuolustuksen tai rajavalvonnan tarpeisiin tapahtuvaa rakentamista;
- 3) merenkulun tarpeisiin tapahtuvaa rakentamista;
- 4) olemassa olevan asuinrakennuksen kanssa samaan pihapiiriin kuuluvan talousrakennuksen rakentamista; eikä
- 5) olemassa olevan asuinrakennuksen korjaamista tai vähäistä laajentamista.

Kunta voi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta kuultuaan osoittaa rakennusjärjestyksessä alueet, joilla 1 momentissa säädetty rajoitus ei ole voimassa siksi, ettei alueella ole sen sijainnin vuoksi odotettavissa suunnittelua edellyttävää rakentamista eikä alueella ole erityisiä luonnon- ja maisema-arvoja tai virkistyskäytön tarpeita. Tällainen rakennusjärjestyksen määräys voi olla voimassa enintään kuusi vuotta kerrallaan, kuitenkin enintään niin kauan kuin määräyksen perusteena olleissa olosuhteissa ei ole tapahtunut sellaisia muutoksia, joiden vuoksi edellytyksiä määräykselle ei enää ole. (22.12.2009/1589)

Poikkeuksen myöntämisestä 1 ja 2 momentin rajoituksesta säädetään 23 luvussa.

Mitä 1 momentissa säädetään, ei koske ennen 1 päivää tammikuuta 1997 olemassa olleeseen asuinrakennukseen tai maatilaan liittyvän saunarakennuksen rakentamista. Jos hakemus 1 momentin rajoituksesta poikkeamiseen koskee aluetta, jonka omistusoikeus on siirtynyt hakijalle ennen 10. päivää toukokuuta 1996 ja jota koskevan kaavan laatimista ei ole kohtuullisessa ajassa pantu vireille maanomistajasta riippumattomasta syystä, lupaa ei ilman painavaa syytä saa evätä, jos rakennus tulee hakijan henkilökohtaiseen käyttöön ja kunta puoltaa hakemusta eikä rakentaminen vaaranna luonnon tai maiseman arvoja.

Mitä tässä momentissa säädetään, ei kuitenkaan koske aluetta, jonka kohdalla on 2 momentin mukainen suunnittelutarve. /6/

Poikkeamisasiaa harkittaessa korostuvat hyvässä rantojen kaavoituksessa huomioon otettavat seikat. Nämä seikat ovat johdettavissa maankäyttö- ja rakennuslain asema- ja yleiskaavojen sekä rantojen loma-asutusta koskevien kaavojen sisältövaatimuksista.¹

Koska rannoille rakentamisen tulee perustua kaavoitukseen, poikkeamisasioissa on syytä jättää mahdollisuus tulevalle suunnittelulle. Tämä tarkoittaa sitä, ettei yksittäistapaukselliseen harkintaan perustuvilla ratkaisuilla sidota esimerkiksi mitoitusta niin korkealle, että lain mukaisen kaavan laatiminen kaavan sisältövaatimukset ja maanomistajien tasapuolinen kohtelu huomioon vaikeutuisi (varovaisuusperiaate)./1/

4.2 Poikkeamisvalta (MRL 171 § mukaan)

Kunta voi erityisestä syystä myöntää poikkeuksen tässä laissa säädetyistä tai sen nojalla annetuista rakentamista tai muuta toimenpidettä koskevista säännöksistä, määräyksistä, kielloista ja muista rajoituksista.

Kunta ei kuitenkaan saa myöntää poikkeusta, kun kysymys on:

- 1) uuden rakennuksen rakentamisesta ranta-alueelle, jolla ei ole voimassa 72 §:n 1 momentissa tarkoitettua kaavaa
- 2) vähäistä suuremmasta poikkeamisesta asemakaavassa osoitetusta tontti- tai rakennuspaikkakohtaisesta kokonaisrakennusoikeudesta taikka vähäistä suuremman rakennusoikeuden osoittamisesta alueelle, jolle asemakaavassa ei ole osoitettu rakennusoikeutta; (30.12.2008/1129)
- 3) poikkeamisesta rakennuksen suojelua koskevasta kaavamääräyksestä; tai
- 4) poikkeamisesta 53 §:n 3 momentissa tarkoitettua asemakaavan hyväksymisestä johtuvasta rakennuskiellosta.

Poikkeamisen 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa voi myöntää elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Jos rakentaminen tai muu toimenpide edellyttää elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen toimivaltaan kuuluvan poikkeamisen lisäksi kunnan toimivaltaan 1 momentin mukaan kuuluvaa poikkeamista, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi ratkaista asian koko laajuudessaan, jos ratkaisu on kunnan kannan mukainen. (22.12.2009/1589)

Poikkeus voidaan myöntää kunnalle laajempaa kuin yhden rakennuspaikan käsittävää aluetta koskevana (*alueellinen poikkeaminen*), kun kysymys on asemakaava-alueella olemassa olevan asuinrakennuksen tilojen muuttamisesta asuinkäyttöön tai muuhun ympäristöhäiriötä aiheuttamattomaan käyttöön. (30.12.2008/1129)

Oikeusvaikutteisen pääkaupunkiseudun yleiskaavan alueella poikkeuksen myöntäminen kuuluu 2 ja 3 momenteissa säädetystä poiketen kunnalle. (30.12.2008/1129)

Tämän pykälän mukaista poikkeusta ei voida myöntää maisematyölupaa koskevista säännöksistä eikä 137 §:ssä säädetystä rakennusluvan erityisistä edellytyksistä suunnittelutarvealueella.

Huom. muutos. Hallituksen 141/2010 esitys Eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta

Muutoksella siirretään ELY-keskuksen toimivaltaa kunnan päätettäväksi sellaisen rakennuksen rakentamiseksi ranta-alueelle, joka korvaa edelleen käyttöarvoa olevan asuinrakennuksen tai asuinrakennuksen laajennuksen, sillä ei tarkoiteta osittain tai kokonaan tuhoutunutta rakennusta. /6/

Ehdotettu teksti muutos (lisäys) 171§

1) uuden rakennuksen rakentamisesta ranta-alueelle, jolla ei ole voimassa 72 §:n 1 momentissa tarkoitettua kaavaa, *ellei kyse ole olemassa olevan asuinrakennuksen laajentamisesta tai korvaamisesta;*/6/

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään 1 päivänä tammikuuta 2011.

4.3 Yleinen poikkeamisvalta

Poikkeamisvalta on mahdollista poikkeuksen myöntämiseen kaikissa MRL:n piiriin kuuluvista rakentamista tai muista toimenpiteistä koskevista normeista. Voidaan poiketa MRL:n, MRA:n, rakennusjärjestyksestä, kaavoista tai muiden säännösten mukaisista säännöksistä, määräyksistä, kielloista ja rajoituksista. Yksi hanke voi käytännössä vaatia poikkeuksen useammastakin säännöksestä tai määräyksestä. Päätöksen tekee useamman säännösten poikkeamista se viranomainen, jolle se ensisijaisesti kuuluu. /1;2;3/

4.4 Poikkeamisen edellytykset 172 §

Poikkeaminen ei saa:

- 1) aiheuttaa haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle;
- 2) vaikeuttaa luonnonsuojelun tavoitteiden saavuttamista; eikä
- 3) vaikeuttaa rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista.

Poikkeusta ei saa myöntää, jos se johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai muutoin aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia.

Edellä 171 §:n 4 momentissa tarkoitetun alueellisen poikkeamisen edellytyksenä on lisäksi, että poikkeamisella edistetään olemassa olevien rakennusten käyttöä, kehittämistä ja ylläpitoa. (30.12.2008/1129) /6/

Kaavoitukseen ja alueiden käytön järjestämiseen liittyvät edellytykset. Haettaessa rakennuksen rakentamista MRL 72 §:ssä tarkoitetulle ranta-alueelle, jolla ei ole oikeusvaikutteista kaavaa. Poikkeusharkintaan vaikuttavat MRL 73 § säädetyt ranta-alueiden loma-asutusta järjestävän yleis- ja asemakaavan erityiset sisältövaatimukset.1,5

Kaavojen laadinnassa huomioidaan suunniteltu rakentaminen ja muu maankäyttö sopeutuu rantamaisemaan ja muuhun ympäristöön luonnonsuojelu, maisema-arvot, virkistystarpeet, vesiensuojelu ja vesihuollon järjestäminen, maaston ja luonnon ominaispiirteet sekä ranta-alueille jää riittävästi yhtenäistä rakentamatonta ranta-aluetta. Poikkeamispäätöksiin ei sallita sellaista rakentamista, jota ei voida osoittaa kaavassakaan. Myöskään rantamaisemaan sopimatonta rakentamista ei voida sallia poikkeamispäätöksellä./1;6/

Rantarakentamisen poikkeamisharkinnassa on keskeiseksi muodostunut maanomistajien tasapuolinen kohtelu. Maanomistajien tasapuolista tarkastellaan yleensä emätilakiinteistökohtaisesti. Emätila periaate esitetään kohdassa 3 /1/

4.5 Poikkeamismenettely MRL 173 § (22.12.2009/1589)

Ennen 171 §:ssä säädettyä poikkeamista koskevan asian ratkaisemista on naapureille ja muille, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin hanke saattaa huomattavasti vaikuttaa, varattava tilaisuus kirjallisen muistutuksen tekemiseen. Hakemuksesta on kunnan toimesta, hakijan kustannuksella tiedotettava naapureille ja muille edellä mainituille tahoille. Tarkemmat säännökset kuulemisesta annetaan valtioneuvoston asetuksella.

Ennen poikkeamista koskevan asian ratkaisemista on tarvittaessa pyydettävä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen, muun valtion viranomaisen tai maakunnan liiton lausunto, jos poikkeaminen koskee merkittävästi niiden toimialaa. Jos poikkeaminen vaikuttaa merkittävästi naapurikunnan maankäyttöön, on pyydettävä myös naapurikunnan lausunto. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen lausunto on kuitenkin pyydettävä aina, kun poikkeaminen koskee:

- 1) aluetta, jota koskevat erityiset valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet;
- 2) luonnonsuojelun kannalta merkittävää aluetta;
- 3) rakennussuojelun kannalta merkittävää kohdetta tai aluetta; tai
- 4) maakuntakaavassa virkistys- tai suojelualueeksi varattua aluetta.

Edellä 2 momentissa mainittujen viranomaisten tulee antaa lausuntonsa kahden kuukauden kuluessa.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on ennen 171 §:n 3 momentin mukaisen poikkeamisen ratkaisemista pyydettävä asianomaisen kunnan lausunto. Asianosaisten kuulemisesta ja muiden lausuntojen pyytämisestä on soveltuvien osin voimassa, mitä 1 ja 2 momentissa säädetään. /5/

5 TOIMIVALLAN SELVITTÄMINEN JA JAKAUTUMINEN NILSIÄN KAUPUNGIN JA ELY-KESKUKSEN VÄLILLÄ

ELY-keskus ohjaa kuntien, mukaan luettuna Nilsin, maankäytön suunnittelua ja rakentamista. Toimivalta rannalle sijoittuvien poikkeamisten käsittelylle jakautuu Nilsin kaupungin ja ELY-keskuksen kesken lain määräämällä tavalla. ELY käsittelee uusien rakennusten (loma- tai pysyvien asuntojen) poikkeamisasiat kaavoittamattomilla alueilla. Kaupunki taas vastaa yleis- ja asemakaavoista poikkeamisista sekä käyttötarkoituksen muutoksen edellyttämästä poikkeamispäätöksestä. /6/

Taulukko 1. Poikkeamisen toimivallan jakautuminen ELY-keskuksen ja kunnan kesken. (Alkuperäinen toimivaltataulukko on laadittu Ympäristöministeriössä vuonna 2006. Taulukko on ohjeellinen ja taulukkoa on muutettu Nilsin kaupungin rakennusvalvontaa varten.)

	ELY- keskus pps	KUNTA pps	KUNTA rak. lupa
Rakennuksen käyttötarkoituksen muutos			
1. Kaavoitetut alueet, rakennushanke on kaavan mukainen			X
2. Kaavoitetut alueet, rakennushanke on kaavan vastainen. 3. Kaavoittamattomat ranta-alueet ja – vyöhykkeet. Esim. Loma-asunto muutetaan vakituiseksi asunnoksi.		X	
Laajennukset, uusi rakennus / ei oikeus vaikutteista yleiskaavaa ja kaavoittamaton alue			
1. Vähäisen rakennushankkeen laajennuksen ja alkuperäisen rakennuksen koko alle 60 m ² tai enintään 10 % rakennetusta kerrosalasta.			X
2. Vähäistä suurempi laajennus. (Ei uutta rakennusta vastaava rakennushanke, laajennus + alkuperäinen rakennus ovat yli 60 m ² , mutta laajennus pienempi kuin alkuperäinen ja laajennus on enintään 100 m ²)		X	
3. Uusi rakennus (Uuteen rakennukseen rinnastettavana pidetään myös laajennusta, jossa laajennus on suurempi kuin alkuperäinen tai laajennus yksinään on jo yli 100 m ²) ²⁾ Hallituksen esityksen 141/2010 mukaan toimivalta siirtyy ELY-keskukselta kunnalle 1.1.2011 alkaen HUOM. asuinrakennusten laajennus.	X		X ²⁾

Uusi rakennus, yleiskaava/MRL			
1. RA-ym. alueet, joita erityinen määräys koskee, <i>kaavan mukainen</i> rakentaminen. Esim. Juurusveden rantaosayleiskaava 19.3.2003			X
2. RA-ym. erityisellä määräyksellä rakennuslupa-oikeutetut alueet, <i>kaavan vastainen</i> rakentaminen. Esim. Loma-asunnon muuttaminen vakituiseksi asunnoksi tai rakennusoikeuden lisääminen.		X	
3. M-,V- ym. rakentamattomiksi tarkoitetut ranta-alueet, joilla rakentaminen kaavassa kielletty, osoitettu tai siirretty (1: toimivalta perustuu KHO:n päätöksiin 27.1.2006 KHO 2006:4 ja 21.11.2006 KHO 2006:89)	X		
4. Rakentamisalueet, joita erityinen, rakennuslupa-oikeuttava määräys ei koske (Esim. Tahkovuoren- ja Nilsiän keskustan yleiskaavat)	X		
Uusi rakennus, yleiskaava / RakL*			
1. <i>Tavanomaiset omaranta-alueet lomarakennukset</i> RA- alueilla, Esim. Puntinjoen rantayleiskaava 21.3.1995			X
2. RA- alueilla <i>kaavan vastainen</i> rakentaminen Esim. Poikkeaminen Nilsiän kaupungin rakennusjärjestyksen säännöksistä.		X	
3. M- ym. rakentamattomiksi osoitetut alueet, joilla rakentaminen kielletty, osoitettu tai siirretty	X		
4. M- ,V- ym. rakentamattomiksi osoitetut alueet, joilla haetun laajuista rakentamista ei ole osoitettu tai siirretty	X		
5. Muut kuin RA-rakentamisalueet, joilla rakennuspaikka kohtaisesti on määräykset rakentamisesta (esim. AO)		X	
6. Muut kuin RA-rakentamisalueet, joilla ei rakennuspaikkakohtaisia määräyksiä rakentamisesta (esim. RM, AT)	X		
Ranta-asemakaava			
1. Rakentamisalueet, <i>kaavan mukainen</i> rakentaminen			X
2. Rakentamisalueet, <i>kaavan vastainen</i> , mutta ei ylitä rakennus-oikeutta. Esim. Poiketaan rakennuksen kaavan mukaisesta rakennuksen sijoittumisesta rakennuspaikalla.		X	
3. Rakentamisalueet, joilla vähäistä enemmän ylitetään rakennusoikeus tai sijoitetaan rakennusoikeutta M- ,V- tai muulle rakentamattomaksi tarkoitetulle alueelle	X		

* Tässä tarkoitetaan rakennuslain aikaisia seuraavia rantayleiskaavoja:

A: ennen v. 1997 vahvistetut, jossa maanomistajakohtainen selvitys ja osoittaminen sekä rakentamattomien alueiden säilyminen turvattu (kieltävä tai rakennusoikeuden siirtomääräys, RakL muutoksen 1097/1996 siirtymäsäännös), tai

B: 1997 tai sen jälkeen vahvistetut, joissa erityinen määräys rakennuslupamenettelyyn oikeuttamisesta.

5.1 Poikkeamisen toimivallan jakautuminen rakennushankkeen koon mukaan

Hallituksen esityksessä on otettu kantaa rakennushankkeen koon perusteella vähäiseen laajennukseen. Vähäisiä laajennuksia ovat toimenpiteet, joissa lisärakentamisesta huolimatta rakennus pysyy pienehkönä, alle 60 m²:n suuruisena. Muutoin rakennuksen pinta-alan lisäys voi olla 10 % tai käsittää yhden huoneen. Rakennuksen laajentamisena pidetään ullakon käyttöönottoa asuin tarkoitukseen. Vähäisyyttä arvioitaessa tarkastelua ei rajata vain esillä olevan hankkeeseen, vaan huomioidaan jo aiemmin toteutuneet toimenpiteet. /3/

Hallituksen esitys 141/2010 rakennuslain muuttamisesta muuttaa asuinrakennuksen laajennuksen tai uudelleen rakentamisen osalta edellä mainittua tulkintaa. Yllä mainittu tulkinta poistuu asuinrakennusten osalta mutta muiden rakennusten osalle muutoksella ei vaikutusta.

Nilsin kaupungin ympäristölautakunnan/valvontajaoston vanhan perinteen mukaan pallossa tai myrskyssä tuhoutuneen rakennuksen tilalle saa rakentaa uuden vastaavanlaisen rakennuksen, vaikka tuhoutuneen rakennuksen sijainti poikkeaa esimerkiksi rakennusjärjestyksen rantaetäisyys-vaatimuksilta. Kuitenkin on huomioitava, että rakennus on rakennettava rakentamisvuoden mukaisten rakennusmääräysten mukaisesti. Jokainen rakennushanke selvitetään erikseen ennen päätöksentekoa ja noudatetaan varovaisuusperiaatetta.

Taulukko 2. Rakennushankkeen pinta-alan mukainen toimivallan jakautuminen.

Huom. Rakennuksen kerrosalan mukainen toimivallan jakautuminen on ohjeellinen. On tapauskohtaisesti tarkasteltava rakennushankkeen laajuus ja sen vaikutukset rakennettavaan ympäristöön.

Rakennushanke, missä ei ole oikeusvaikutteista kaavaa	Alkuperäinen koko k-ala m ²	Laajennus k-ala m ²	Yhteensä k-ala m ²	ELY-Keskus	Kunta pps	Kunta rak. lupa
Uusi rakennus ei korvaa olevassa olevaa rakennusta				X		
loma-asunto, julkisivumuutos, ja laajennus. Hanke vastaa uudisrakennusta.	40	10	50		X	
loma-asunto, ei muutoksia alkuperäisessä rakennuksessa	40	10	50			X
loma-asunto, ei muutoksia alkuperäisessä rakennuksessa	40	4	44			X
loma-asunto, korvaa olemassa olevan rakennuksen. Ei koske osittain tuhoutunutta tai tuhoutunutta rakennusta	169		169		¹⁾ X	
loma-asunto, ei muutoksia alkuperäisessä rakennuksessa	350	33	383		X	
ravintolarakennus, muutoksia alkuperäisessä rakennuksessa, peruskorjaus ja laajennus	400	85	485	X		
ravintolarakennus, ei muutoksia alkuperäisessä rakennuksessa, vain laajennus	400	85	485		X	
ravintolarakennus, muutoksia alkuperäisessä rakennuksessa, peruskorjaus ja laajennus	450	120	570	X		
loma-asunto, ei muutoksia alkuperäisessä rakennuksessa	33	60	83	X	¹⁾ X	
loma-asunto	240	120	360	X	¹⁾ X	
loma- asunnon muuttaminen vakituiseksi asunnoksi peruskorjaus, laajennus (Vaatimukset kohdassa 4.1.1)	120	30	150		X	

¹⁾ Taulukossa on huomioitu hallituksen esitys Eduskunnalle rakennuslain muuttamiseksi 141/2010

5.1.1 Loma-asunnon muuttaminen vakituiseksi asunnoksi

Päätös loma-asunnon muuttamisesta vakituiseksi asunnoksi kuuluu kunnalle. Rakentamisen ja rakennuspaikan on täytettävä laissa asetetut vaatimukset (MRL 116, 117 ja 136 §), jotta poikkeuslupa ja rakennuslupa voidaan myöntää. Samat vaatimukset koskevat sekä uuden rakennuksen rakentamista että käyttötarkoituksen muutosta loma-asunnosta vakituiseksi asunnoksi. /6/

Opinnäytetyön liitteenä 2 on ehdotus Nilsin kaupungin uuteen rakennusjärjestykseen lisättävistä vaatimuksista koskien loma-asunnon muuttamista vakituiseksi asunnoksi. Ehdotus perustuu ympäristöministeriön ohjeisiin rantojen maankäytön suunnittelusta maankäyttö- ja rakennuslakiin.

6 POIKKEUSLUVAN HAKEMINEN

6.1 Poikkeuksen hakeminen MRA 85 §

Poikkeamista koskeva hakemus jätetään kunnalle. Jos hakemuksen käsitteleminen maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n mukaan kuuluu elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle, kunnan tulee lähettää hakemus sinne oman lausuntonsa ohella. Lausunnon antaa Nilsiän kaupungin ympäristölautakunnan alainen valvontajaosto. /6;7/

6.2 Poikkeamishakemus

Hakemuslomake täytetään yhtenä kappaleena/rakennushanke. Hakemuslomakkeen kaikki kohdat täytetään.

Nilsiän kaupunki käyttää kuntaliiton lomaketta e6688, jossa on mukana lomakkeen täyttöohjeet. Hakemuksessa on esitettävä arvio poikkeamista koskevan hankkeen keskeisistä vaikutuksista ympäristöön sekä hakemuksen perustelut. Tarvittaessa arvion vaikutuksista tekee asiantuntija. Lomakkeen allekirjoittaa rakennuspaikan omistaja tai haltija tai omistajan tai haltijan valtuuttama henkilö. Mikäli rakennuspaikan omistajia on kaksi tai useampi, on kaikkien omistajien allekirjoitettava hakemus tai yksi omistajista voidaan valtuuttaa allekirjoittamaan hakemus, jolloin valtakirja on liitettävä hakemukseen.

Jos omistajana on kuolinpesä/perikunta, on hakemukseen liitettävä virkatodistus (sukuselvitys). Lomakkeen allekirjoittavat kaikki osakkaat/jäsenet tai yksi osakkaista/jäsenistä voidaan valtuuttaa, jolloin valtakirja on oheistettava. Jos omistajana on yritys, yhteenliittymä, yhdistys ym., on hakemukseen liitettävä ote kaupparekisteristä/yhdistysrekisteristä, josta käy ilmi kenellä on nimenkirjoitusoikeus.

6.2.1 Hakemuksen liitteet

Poikkeamislupahakemukseen liitetään seuraavat liitteet. Liitteistä selviää rakennushankkeen sijainti, omistus, naapureiden kannanotto rakennushankkeeseen:

- 1) ympäristökartta, joka osoittaa alueen sijainnin, sekä asemapiirros, josta käyvät ilmi sekä olemassa olevat että suunnitellut rakennukset tai rakentamistoimenpiteet rakennuspaikalla
- 2) asiakirja, joka osoittaa rakennuspaikan hallinnan tai muun perusteen hakea poikkeusta
- 3) selvitys naapurien kuulemisesta
- 4) selvitys kulkuyhteydestä
- 5) tarvittaessa selvitys muiden henkilöiden kuulemisesta

6.2.1.1 Ympäristökartta ja asemapiirros

Ympäristökartta osoittaa alueen sijainnin. Kartan ja/tai kaavan (kaava-selostuksineen) saa rakennusvalvonnasta.

Asemapiirros on laadittava huolellisesti ja sen tulee sisältää seuraavat asiat:

- rakennuspaikan viralliset tunnuksot, kuten rajat ja niiden pituudet
- rakennuksen sijoituksen määäävät kaavamerkinnt: rakennusala, rakentamattoman rakennuspaikan osan rajat
- ilmansuunnat, pohjoinen ylöspäin
- rakennettaviksi suunnitellut, ovat ja purettaviksi aiotut rakennukset sekä rakennelmat käyttötarkoituksineen
- uudisrakennuksen mitat ja sijainti. Sijainti mitoitetaan kaava-alueella kaavatien tai tien puoleisista rajapyykeistä
- rakennuksen lähimmät kohtisuorat etäisyydet rajoista on myös esitettävä, jos rakennuksen suunta poikkeaa rajojen suunnasta. Kaava-alueen ulkopuolella rakennuksen sijainti sidotaan sopivaan rajapyykkiin ja rajaan. Etäisyydet lähellä oleviin rakennuksiin on myös esitettävä
- teknisen huollon järjestelyt: vesijohto, haja-asutusalueella talousvesikaivon sijainti, myös naapureiden kaivot, jätevesien purkupaikka ja pintavesien poisjohtaminen, jätehuollon järjestely, öljy- ja polttoainesäiliöt ja -varastot jne. Jätevesijärjestelmän sijoittuminen jätevesien purkupaikkoineen rakennuspaikalle ei saa tuottaa haittaa naapurille. Nilsin kaupungilla ei ole ympäristön suojelumääräyksiä, ovat valmisteluvaiheessa. Luonnoksessa on jätevesijärjestelmän etäisyysvaatimus rannasta 30 m ja naapurin rajasta 5 m. Yleensä naapurin rakennusten ollessa rajan välittömässä läheisyydessä jätevesijärjestelmä sijoitetaan kauemmaksi naapurin rajasta
- ajo- ja kulkutiet, autopaikat, oleskelualueet tai muut pihamaan järjestelyt
- korkeussuhteet ja kasvillisuuspeite (ennen ja jälkeen rakentamisen). Korkeuskäyrät esitetään 1.0 m välein täydellä viivalla rakentamisen jälkeistä tilannetta kuvaavana. Siirretyn käyrän aiempi paikka esitetään piirroksessa katkoviivalla
- rakennuspaikan kulmapisteiden ja uudisrakennuksen nurkkapisteiden sekä eri maastokohtien viralliset tai ehdotetut korkeusasemat
- ympäristöä rakennuksineen rakennuspaikan ulkopuolelta riittävässä laajuudessa, vähintään kuuden (6) metrin etäisyyteen rakennuspaikan rajoista

- rakennuspaikan rakennusoikeus, pinta-ala, sallittu rakennettava kerrosala, aikaisemmin rakennettu kerrosala sekä nyt rakennettava kerrosala
- rakennusten ollessa lähempänä kuin viisi metriä naapurin rajasta, tarvitaan naapurien suostumus rakentaa lähemmäksi rajaa. Rakennusvalvonta kuitenkin suosittelee rakennusten sijoittamista naapurin rajasta yli viiden metrin etäisyydelle, koska jatkossa rakennukselle tehtävät muutokset vaativat tarkempaa rakentamisen ohjaamista ja toimenpiteelle tarvitaan aina erillinen naapurinsuostumus. /8;9;10;11/

6.2.1.2 Selvitys rakennuspaikan hallintaoikeudesta

Selvitykseen hallintaoikeudesta tarvitaan lainhuutotodistus tai mikäli lainhuutoa ei ole, kauppakirjan jäljennös tai vuokrasopimus, (valtakirja, mikäli rakennuspaikan haltija (haltijat) eivät ole allekirjoittajina). Kuolinpesän ollessa omistajana tarvitaan lisäksi perunkirja. Yrityksiltä/yhteisöiltä tarvitaan ote kaupparekisteristä/yhdistysrekisteristä sekä nimenkirjotusoikeuden todentamiseksi asunto- ja kiinteistöosakeyhtiön ollessa hakijana tulee toimittaa jäljennös hallituksen/yhtiökokouksen pöytäkirjasta, jossa hankkeen toteutuksesta on päätetty./7/

6.2.1.3 Naapuri ja naapurin kuuleminen poikkeuslupahakemukseen

Naapureille on varattava tilaisuus lausua mielipiteensä poikkeamishakemuksesta MRA 86§:n mukaan. Kuulemisen hoitaa kunta, ellei hakija itse halua hoitaa naapurin kuulemistä./7/

Naapurin täytyy saada riittävä tieto hankkeesta, että hän voi esittää mielipiteensä. Tällaisia tietoja ovat esimerkiksi tieto hankkeen laadusta (lomarakennus, omakotitalo, sauna), laajuudesta (kerrosala ja kerrosluku), rakennuspaikan sijainnista ja koosta sekä rakennuksen likimääräisestä sijainnista (esimerkiksi asemapiirros). Jos nämä tiedot on esitetty erillisellä kartalla tai piirroksella, on hyvä selventää, millaisen kartan tai piirroksen perusteella naapuri on esittänyt mielipiteensä (esim. kartan tai piirroksen päiväys)./1;2;3;6;7/

Se, että naapuri on saanut tiedon hankkeesta ja mahdollisuuden lausua mielipiteensä siitä, on osoitettava hakemukseen liitettävällä asiakirjalla. Naapurin myönteinen mielipide ei kuitenkaan ole poikkeamisen saamisen välttämätön edellytys eli kyseessä ei ole suostumus. Naapuri saa hankkeen kuitenkin tietoonsa ja saa esittää mielipiteensä, millä voi

olla merkitystä asian ratkaisemiselle sekä hakijalle, joka voi vielä harkita mahdollisia muutoksia hakemukseensa. Naapuri voi kuulemisen jälkeen seurata hakemuksen etenemistä, ja naapurilla on oikeus vaatia muutosta päätökseen. /1;2;3;6;7/

Luvanhakija voi hoitaa naapurin kuulemisen joko kirjeitse tai henkilökohtaisella tapaamisella. Kummassakin tapauksessa on syytä käyttää rakennusvalvontaviraston kuulemislomaketta, jonka saa viraston Internet-sivuilta tai virastosta. Jos naapuri ei suostu allekirjoittamaan kuulemislomaketta, niin riittää, että luvanhakija kirjoittaa kuulemislomakkeeseen todistuksen, miten ja milloin tiedoksianto on suoritettu. Ongelmatilanteissa rakennusvalvontaa on suositellut naapurin kuulemistä saantitodistuskirjemenettelyllä. Tontin tai muun kiinteistön omistaja selviää maanmittauslaitoksen ylläpitämästä kiinteistörekisteristä. Osoitetiedot kannattaa tarkistaa huolellisesti. Jos kirjeeseen on syystä tai toisesta merkitty väärä osoite, ja posti ei ole pystynyt toimittamaan kirjettä perille, niin tiedoksiantoa ei ole tapahtunut./7/

Hakija voi tilata naapurien kuulemisen palkkiota vastaan kaupungin rakennusvalvonnasta. Nilsiän rakennusvalvontavirasto hoitaa naapureiden kuulemisen lähettämällä naapureille ilmoituksen lupahakemuksesta saantitodistuskirjeenä. Rakennusvalvontavirasto liittää kuulemiskirjeen mukaan kopion asemapiirroksista, mistä selviää hankkeen sijainti suhteessa naapureihin. Tarpeen mukaan myös muita piirustuksia ja selvityksiä liitetään kirjeeseen. Näillä piirustuksilla pyritään selvittämään naapureille kyseisiä kaava- yms. poikkeamia. Lisäksi pyydetään palauttamaan määräajan puitteissa palautuskuoressa naapurinkuulemislomake. Hallintolain 59 §:n mukaan kirjeen vastaanottajan katsotaan saaneen asiasta tiedon seitsemäntenä päivänä kirjeen lähettämisestä, jollei muuta näytetä. MRA 86 §:n mukaan naapurille on varattava vähintään seitsemän päivää aikaa esittää muistutus hakemuksesta. Tämä tarkoittaa sitä, että lyhimmillään määräaika kirjeen lähettämisestä viimeiseen muistutuspäivään on kaksi viikkoa.

6.2.1.3.1 Kuka on naapuri?

MRL 133 §:n mukaan naapurilla tarkoitetaan viereisen tai vastapäätä olevan kiinteistön tai muun alueen omistajaa ja haltijaa. Sellainen kiinteistö, jolla on yksikin yhteinen rajapiste rakennuspaikan kanssa, on aina naapuri. Myös puisto katsotaan aina naapuriksi. Naapuriksi katsotaan myös kadun toisella puolella oleva ja oikeuskäytännön mukaan myös vinottain vastapäätä oleva kiinteistö. Toisen tontin takana oleva tontti ei ole naapuri. Mikäli rajanaapuri on puisto, lupaviranomainen harkitsee tapauskohtaisesti, onko puiston toisella

puolella oleva kiinteistö myös naapuri, jota on kuultava. Tällöin on kyse puistoalueen leveydestä. Kapeiden jokien ja järvien sekä lampien vastarannalla olevaa kiinteistöä on kuultava. Sekä kiinteistön maanvuokraoikeuden haltija että kiinteistön omistaja ovat naapureita, joten kumpakin on kuultava. Yksittäinen asukas tai osakkeenomistaja ei sen sijaan ole naapuri. Jos naapurina on Tiehallinto tai Ratahallintokeskus on ne aina kuultava. Tontin tai muun kiinteistön omistaja selviää maanmittauslaitoksen ylläpitämästä kiinteistörekisteristä./2;3;5;6/

6.2.1.4 Selvitys kulkuyhteydestä

Poikkeamislupahakemukseen tulee liittää ELY-keskukselta haettu lausunto kulkuyhteyden järjestämisestä eli pääsy maantielle. Ennakkolausunto kannattaa hankkia jo ennen kiinteistön tai määräalan kaupan tekoa.

6.2.1.5 Muiden asianosaisten kuuleminen

MRL 173 §:n mukaan on ennen poikkeamislupapäätöksen tekemistä lisäksi kuultava niitä, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin hanke saattaa huomattavasti vaikuttaa. Jos näiden muiden asianosaisten kuuleminen on tarpeen, niin kaupunki kuuluttaa hakemuksesta kunnan ilmoitustaululla ja lisäksi ainakin yhdessä hankkeen vaikutusalueella yleisesti leviävässä sanomalehdessä. Muistutusaika sanomalehtikuulutuksen julkaisemispäivästä on seitsemän päivää. Muiden asianosaisten kuulemistarpeeseen vaikuttavat hankkeen laatu, laajuus ja sijoittuminen sekä hankkeen ja poikkeamien vaikutus ympäristöön. Muiden asianosaisten kuuleminen kuuluu aina kaupungille./6;7/

Kaupunki pyytää lisäksi ELY-keskuksen lausunnon aina, kun poikkeaminen koskee:

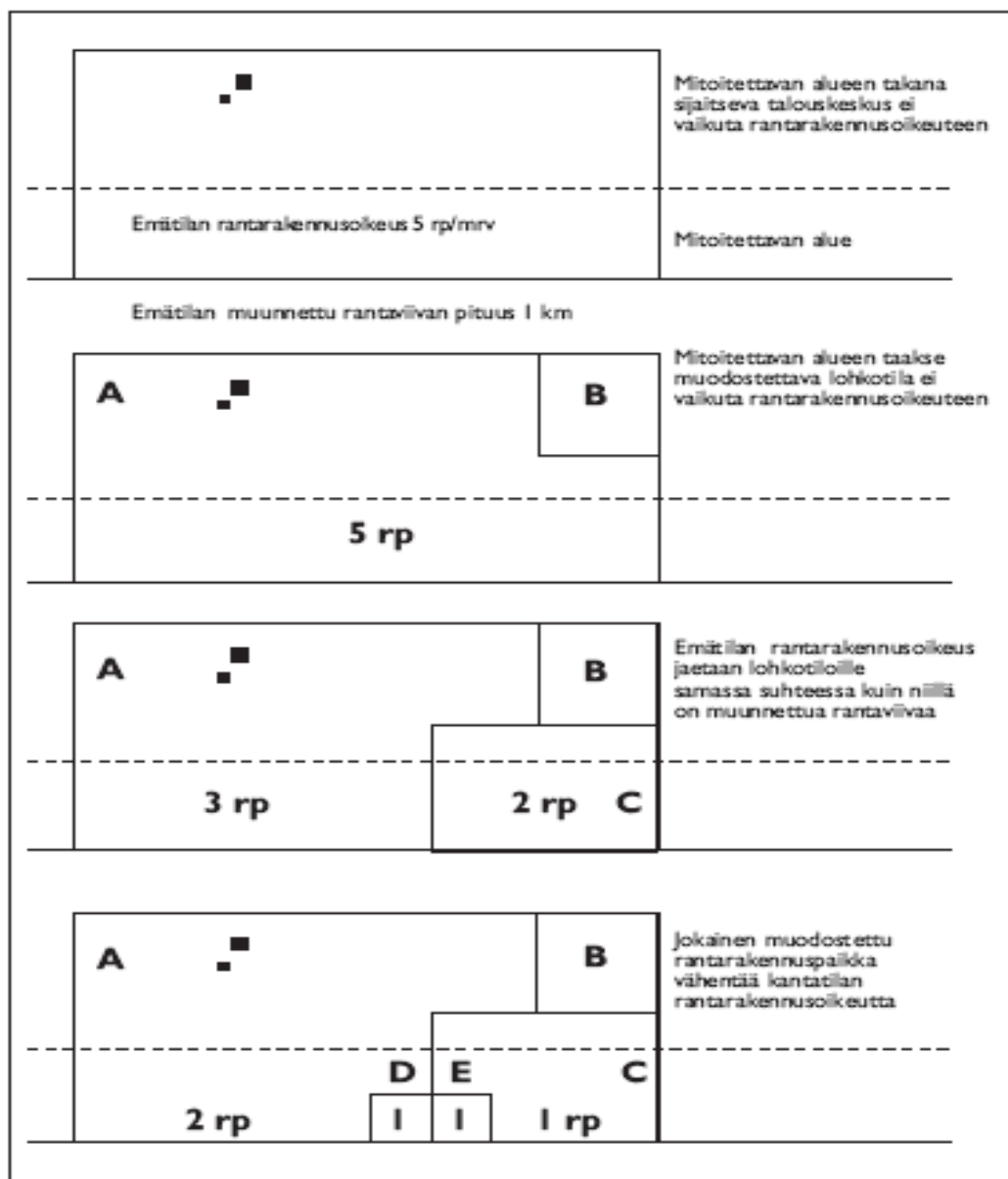
- aluetta, jota koskevat erityiset valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet
- luonnonsuojelun kannalta merkittävää aluetta (Natura)
- rakennussuojelun kannalta merkittävää kohdetta tai aluetta tai
- maakuntakaavassa virkistys- tai suojelualueeksi varattua aluetta
- jos poikkeaminen vaikuttaa naapuri merkittävästi naapurikunnan maankäyttöön.

7 KAUPUNGIN TEHTÄVÄNÄ OLEVIENTÄYDENNYSSSEIKKOJEN SELVITTÄMINEN

7.1 Emätilaperiaate

Oikeusvaikutteisessa, rakentamista ohjaavassa yleiskaavassa rakentamisen ja rakennusoikeuden määrittämisen on perustuttava yksityiskohtaiseen tila- ja maanomistajakohtaiseen selvitykseen. Maanomistajien tasapuolisen kohtelun varmistamiseksi on tarpeen ottaa huomioon ns. hyödynnetty rakennusoikeus eli tiloista jo ennen kaavoitusta lohkottujen rakennuspaikkojen määrä. Laskentamenetelmää kutsutaan emätilaperiaatteeksi (aikaisemmin myös kantatilaperiaatteeksi). Emätilaperiaatteen mukaan rakennusoikeus määritetään jonkin tietyn poikkileikkausajankohdan mukaisille tiloille, emätiloille (aikaisemmin kantatiloille). Nilsissä lähtökohdaksi on valittu ajankohdaksi 15.10.1969 (rantakaavasäännösten voimaantulo). Emätilan ranta-alueelle poikkileikkausajankohdan jälkeen muodostetut rakennuspaikat luetaan käytetyksi rakennusoikeudeksi. Mitoitettavan alueen ulkopuolella (esimerkiksi yli 200 m etäisyydellä rantaviivasta) sijaitsevat rakennuspaikat eivät vaikuta rakennusoikeuden määrään./1;5/

Seuraavalla sivulla kuvassa 4 on yksinkertainen esimerkki emätilaperiaatteen soveltamisesta. Tilanne vaikeutuu, jos joku tiloista on ennen kaavan laatimista käyttänyt enemmän rakennusoikeutta kuin sille emätilaperiaatteen mukaisesti kuuluisi. Sen lisäksi, että kyseiselle tilalle ei enää osoiteta uusia rakennuspaikkoja, on tapauksen mukaan harkittava, missä määrin yhdellä tilalla ylitetty rakennusoikeus vähentää toisten samasta emätilasta muodostettujen tilojen rakennusoikeutta. Maanomistajien tasapuolinen kohtelu turvataan poikkeamismenettelyssä noudattamalla emätilaperiaatetta samaan tapaan kuin rakentamista ohjaavassa yleiskaavassa. Poikkeamismenettelyssä rakennusoikeutta ei kuitenkaan voida siirtää emätilan alueella saman maanomistajan toiselle tilalle tai vesistölle niin kuin kaavaa laadittaessa on mahdollista. (Huomioitava kuitenkin, ettei sakoteta rakennuspaikkajaossa sitä maan omistajaa, joka on säästänyt ranta-alueet, tai rantavyöhykkeet rakentamattomana tuleville sukupolville)./1;5/



Kuva 4. Emätilaperiaatteen mukainen rakennuspaikkojen laskenta./1/

7.2 Muunnetun rantaviivan menetelmä

Kunkin maanomistussyksikön rantarakennuspaikkojen kokonaismäärä lasketaan maanomistajan tilojen yhteenlasketun, ns. muunnetun rantaviivan pituuden perusteella. Muunnettu rantaviiva lasketaan karttarantaviivan pituuden sekä rantaviivan muodon (liuskaisuuden) ja muiden ominaisuuksien mukaan. Menetelmän tavoitteena on turvata rakennusoikeuden jakautuminen tasapuolisesti eri maanomistajille. Muunnetun rantaviivan sijaan puhutaan myös mitoitusrantaviivasta. Muunnetun rantaviivan laskennassa on käytetty erilaisia menetelmiä./1;5/

Etelä-Savon seutukaavaliitossa kehitetty ns. Etelä-Savon malli on yksi eniten käytetyimmistä muuntomenetelmistä, jota käytetään myös Nilsiässä. Sen pääperiaatteena on, että kapean vesis-

tön rannalle voidaan sijoittaa vähemmän rakentamista kuin leveän vesistön rannalle, koska lähekkäin sijoittuvat loma-asunnot häiritsevät toisiaan./1;5/

7.3 Pienten saarten ja vesistöjen mitoitus

Nilsiiän laadittujen rantaosayleiskaavojen mitoitusperusteet ovat seuraavat. Ovat myös ELY-keskukselle annettavan poikkeamislausekkeen rakennuspaikka mitoitusperusteita:

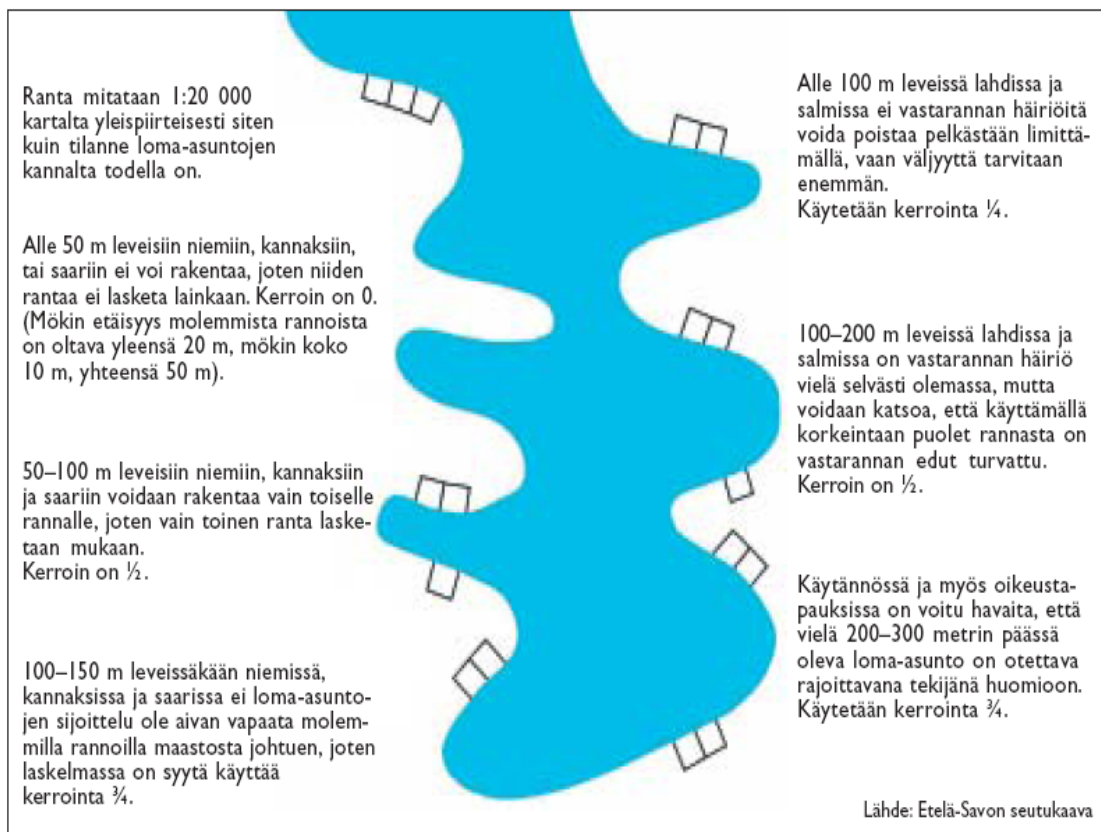
Pienehköille saarille, esimerkiksi alle 20 ha, voidaan määritellä erikseen pinta-alaan perustuva mitoitusnormi, joka voi vaihdella eri vyöhykkeillä, esimerkiksi alle 20 ha saarilla mitoitus on noin 3 ha yksi loma-asunto.

Pienillä järvi- ja lampialueilla mitoitusyksikkönä voidaan käyttää loma-asuntojen määrää vesipinta-alan suhteen, esimerkiksi yksi rakennuspaikka jokaista 3–4 vesihehtaaria kohden.

Alle hehtaarin kokoisia saaria tai 3 ha:n lampia ei yleensä lasketa mukaan mitoitukseen. Vesilain ja rakennusjärjestyksen mukaan alle 1 ha:n saarilla ja lammella ei ole rakennusoikeutta.

Jokialueilla otetaan yleensä huomioon vain 50 % rantaviivasta. Tähän vaikuttaa kuitenkin joen leveys ja vastapäisen rannan rakentamismahdollisuudet. Yli 100 m leveillä joilla voidaan käyttää järviolueilla noudatettavia rantaviivan muuntoperiaatteita. Latvavesistöalueilla mitoituksen tulisi vesistön herkkyyden vuoksi olla tavanomaista pienempi, esimerkiksi 4-5 rakennuspaikkaa muunnetun rantaviivan kilom kohden.

Pienten saarten ja vesistöjen muita rantoja vähäisempi mitoitus perustuu niiden herkkyyteen niin jätevesikuormituksen kuin muunkin käytön osalta. Asetuksella (542/2003) säädettyjä vaatimuksia vähäisemmälläkin päästömäärillä on merkitystä silloin, kun vesistö on erityisen herkkä. Saaren pieni koko rajoittaa käsittelyjärjestelmän valintaa eikä umpisäiliöratkaisukaan yleensä kuljetusyhteyden puutteen vuoksi ole mahdollinen. Pienen vesistön tai saaren luonnonolot ja loma-asumisen viihtyisyys voivat myös vaarantua, jos alueelle osoitetaan liikaa rakennuspaikkoja./5/



Kuva 5. Malli rantaviivan laskeminen Nilsjössä (Etelä-Savon maakuntaliitto)/1;5/

7.4 Tulvien huomioiminen rakentamisen ohjauksessa

Alimmalla suositeltavalla rakentamiskorkeudella tarkoitetaan sitä ylintä korkeutta, jolle vesi voi nousta ilman, että se vahingoittaa rakenteita. Varsin usein rakentamista koskevissa kaavamääräyksissä tai rakennusjärjestyksissä alin rakentamiskorkeus on määritetty alimpaan lattiakorkeuteen. Nilsjöän kaupungin rakennusjärjestyksen mukaan lattiapintaan on oltava metri ylimmästä tulvakorkeudesta. Käytännössä rakennuksen korkeusasema on määrätty, ettei mahdollinen tulvavesi pääse salaojarakenteisiin. Yhä enemmän toimitaan lisäksi Saimaan alueen tulvantorjunnan toimintasuunnitelman 2009 mukaan: Rakennuksen korkeusasema tulee sopeutua olemassa olevan ympäristön rakennusten, maaston ja katupinnan korkeusasemiin. Asuin- ja työtilojen lattiataso on rakennettava yleensä vähintään 0,5 m ympäröivää maanpintaa korkeammalle ja vähintään 1,5 m keski vedenpinnan korkeutta ylemmäksi./12/

7.4.1 Suositus alimmista rakentamiskorkeuksista

Suosituksen mukaan ympärivuotinen asutus sisävesien rannoilla tulisi sijoittaa niin korkealle, että sille voi aiheutua vahinkoa vasta sellaisesta tulvakorkeudesta, jonka voidaan arvioida esiintyvän keskimäärin kerran 100-200 vuodessa. Samaa suositusta voidaan soveltaa myös vapaa-ajan

asuntoihin ja muihinkin pitkäikäisiin rakennuksiin ja rakenteisiin, jotka vahingoittuvat tulvaveden vaikutuksesta./1;9/

Mikäli vesistöstä on olemassa vedenkorkeushavaintoja riittävän pitkältä ajalta, tulvakorkeus määritetään tilastollisia menetelmiä apuna käyttäen. Tulvakorkeuteen suositellaan vielä lisättävän kun-kin vesistön erityispiirteistä johtuva lisäkorkeus (0,3- 1,0 m). Lisäkorkeuden suuruuteen vaikuttaa mm. havaintojakson pituus ja vesistön purkautumisolosuhteet sekä yläpuolisen valuma-alueen järvisyys. Sellaisilla säännöstellyillä vesistöillä, joille on määrätty kiinteä yläraja, tulisi lisäkorkeute-na käyttää yleensä vähintään 0,5 m./9/

Jos vedenkorkeuden havaintoja ei ole riittävästi tai ei ollenkaan, tulvakorkeus voidaan joutua määrittämään paikalla tehtävien havaintojen perusteella. Apuna voidaan käyttää myös Suomen ympäristökeskuksen vesistömalleja, joilla voidaan simuloida pahoja tulvavuosia./9/

Nilsin reitin veden korkeuksia /9/:

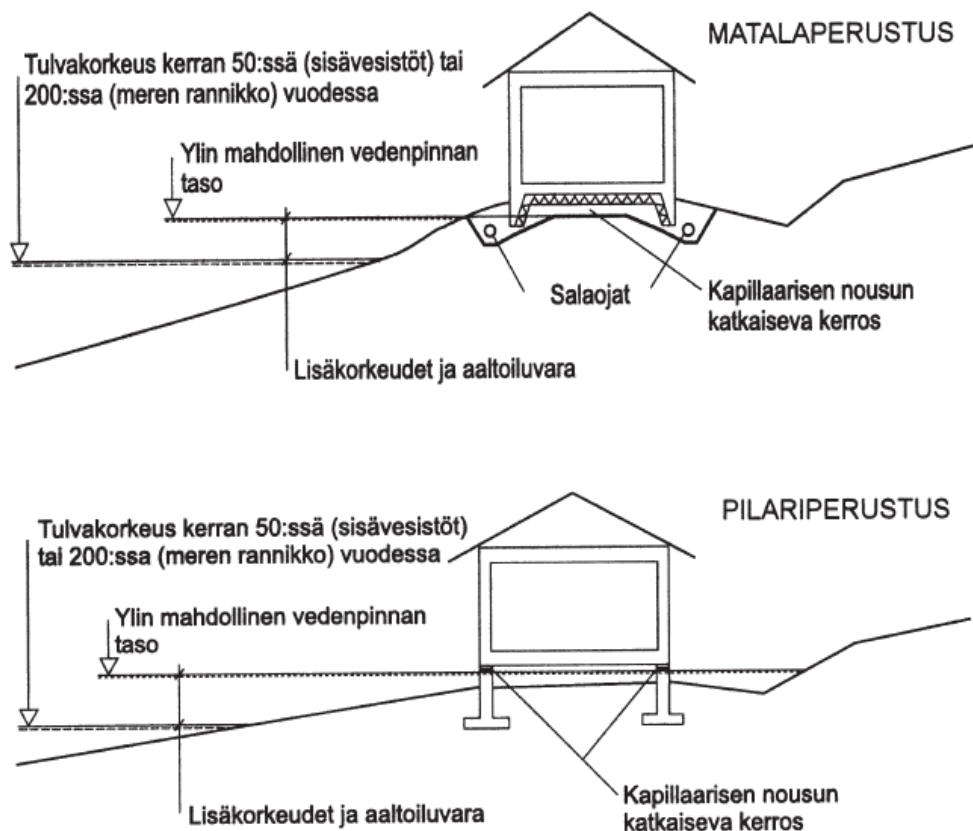
Juurusvesi, Etelä-Nilsin (Siilinjärvi NN 83,0 m , Riitavesi 83,20)

Vuotjärven ylin veden korkeus NN 95,90

Syvärin järven ylin veden korkeus NN 97,40

Suur-Pieksän järven ylin veden korkeus NN 87,30

Alin lattiakorkeus on helppo asettaa ja mitata, mutta se ei ole kastumisriskin kannalta olennainen taso. Lattiakorkeuden alapuolella esimerkiksi maanvaraisella laatalla on tyypillisesti eristekerros ja sen alapuolella hiekkatäyttö. Käytännössä turvallinen korkeus on vasta kapillaarisen nousun katkaisevan hiekkatäyttökerroksen alapuolella. Lattiapinnan alapuolella on siten 0,5 m rakenteita, joi-hin vesi ei saisi ulottua. Pilariperustuksissa ja tuulettuvissa alapohjissa on turvallinen korkeus vas-taavasti tuuletusvälin alapuolella olevan kapillaarisen nousun katkaisevan kerroksen alla. Lattia-korkeuden sijasta sekä kaavoissa että rakennuslupaharkinnassa tulisikin käyttää oheisen kuvan 6 mukaista määritystä./9/



Kuva 6. /12/

7.5 Kiinteistötiedot

Hakijan esittämien kiinteistötietojen oikeellisuus on varmistettava ennen poikkeamislupalausunnon ja päätöksen antamista. Käytännössä tämä tapahtuu selvittämällä kiinteistötiedot maanmittauslaitoksen ylläpitämästä kiinteistörekisteristä. Kiinteistörekisteri sisältää kiinteistön perustiedot, kuten kiinteistötunnuksen, pinta-alan, nimen ja sijaintikunnan sekä kylän tai kunnanosan. Lisäksi rekisterissä on tietoja kiinteistön muodostumisesta, tieoikeuksista, rasitteista ja muista kiinteistön käyttöoikeuksista ja -rajoituksista, kaavoista, tonttijaosta ja rakennuskielloista sekä osuuksista yhteisiin alueisiin. Rekisteriin on merkitty myös kiinteistöihin kuuluvat erottamattomat määräalat.

Poikkeamislupahakemukseen tarvitaan ajan tasalla oleva kiinteistörekisterikartta sekä jokin toimitusasiakirjoista (esim. kauppakirja, lainhuutotodistus).

Jos kiinteistön omistaja on yritys, on yrityksestä toimitettava kaupparekisteriote. Oteessa kerrotaan, kuka edustaa yhtiötä.

7.6 Kaavallinen tilanne

Poikkeamismenettelyn tarkoituksena on mahdollistaa rakentaminen ilman kaavaa ja varmistaa, että rakentaminen ei vaikeuta kaavoitusta tai alueiden käytön muuta järjestämistä taikka luonnon tai rakennetun ympäristön suojelemisen tavoitteiden saavuttamista. Poikkeaminen ei myöskään saa johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai aiheuttaa merkittäviä haitallisia vaikutuksia ympäristöön. Poikkeamisen edellytykset ovat samat siitä riippumatta, käsitteleeö asian kunnan viranomaisen vai alueellinen ympäristökeskus.

Liitteenä 4 on Nilsiän kaupungin kartta yleiskaavoita. Kartan mukaan kaikki suuremmat vesistöalueet on yleiskaavoitettu.

Poikkeamisharkinnassa huomioon otettavia kaavoituksellisia seikkoja:

Maankäyttö- ja rakennuslain 73§ mukaiset ranta-alueiden loma-asutusta koskevat yleis- ja asemakaavan erityisseikat on huomioitava poikkeamislupa harkinnassa.

- alueen olosuhteisiin, maisemaan ja luontoon sopeutettu rakentamisen määrä
- rakentamisen sijoittaminen hyvien suunnitteluperiaatteiden mukaan niin, että säilytetään riittävästi yhtenäisiä rakentamattomia ranta-alueita ja turvataan rantaan pääsy myös tiiviisti rakennetuilla alueilla
- yleisen virkistuksen ja luonnonsuojelun tarpeet ja tavoitteet
- maanomistajien tasapuolinen kohtelu niin, ettei vaaranneta muiden mahdollisuuksia samanlaisissa olosuhteissa vastaavanlaiseen rakentamiseen
- ympäristönsuojelun huomioon ottaminen (esimerkiksi vesihuollon asianmukainen järjestäminen)
- yhdyskuntarakenteeseen liittyvät kysymykset ja palvelujen järjestäminen (esimerkiksi pysyvän asutuksen osalta)./6/

7.7 Rakennuspaikan sijoitusperiaate, rakennuskohtainen tarkastelu

Nilsiän kaupungin rakennusjärjestyksen mukaan rakentamisessa ranta-alueelle noudatetaan seuraavia määräyksiä:

10 § Rakennuspaikalle asetettavat vaatimukset

Rakennuspaikan tulee olla sijainniltaan, muodoltaan, maasto olosuhteiltaan ja maaperältään tarkoitukseen sovelias sekä pinta-alaltaan rakentamiseen riittävä. Asemakaava-alueen ulkopuolella asutokäyttöön tarkoitettun rakennuspaikan tulee olla pinta-alaltaan vähintään 5 000 m². Milloin

rakentamisella ei vaikeuteta vastaista kaavoittamista ja jätevesien käsittelystä ei aiheudu ympäristön pilaantumisen vaaraa,
rakennuspaikan pinta-ala voi olla pienempi, ei kuitenkaan alle 2 000 m².

11 § Rakentamisen määrä

Rakennuspaikalle saa rakentaa enintään yhden kaksiasuntoisen enintään kaksikerroksisen asuinrakennuksen. Ranta-alueen ulkopuolella olevalle rakennuspaikalle rakennettavien rakennusten ja rakennelmien yhteenlaskettu kerrosala saa olla enintään 10 % rakennuspaikan pinta-alasta. Sen lisäksi rakennuspaikalle saa rakentaa erillisen enintään 30 m²:n varistorakennuksen. Rakennuspaikan rakennusten tulee olla samassa pihapiirissä, jolloin ne voidaan lukea yhdeksi rakennuspaikaksi.

Pääasiallisen käyttötarkoituksen mukaisten tilojen sijoittamista ei suositeta maanpinnan alapuolelle. Pääasiallisen käyttötarkoituksen mukaisten tilojen rakentaminen ullakolle sallitaan, mikäli se ottaen huomioon rakennus ja sen käyttötarkoitus sekä soveltuminen rakennettuun ympäristöön on mahdollista.

12 § *Rakennuksen etäisyys naapurista sekä yleisestä ja yksityisestä tiestä* Rakennuksen etäisyys toisen omistamasta maasta on oltava vähintään yhtä suuri kuin rakennuksen korkeus, kuitenkin vähintään 5 m. Rakennuksen etäisyyden toisen omistamalla tai hallitsemalla maalla olevasta rakennuksesta tulee olla vähintään 10 m. Palovaarallisen rakennuksen etäisyydestä rajaan ja toiseen rakennukseen on säädetty asetuksella. Rakennuksen etäisyyden ajoradan keskiviivasta on oltava kantatiellä vähintään 30 m, maantiellä ja paikallistiellä vähintään 20 m sekä yksityistiellä vähintään 12 m. Yleisten teiden varrella asuinrakennusten etäisyyden tiestä määrittää yleensä liikenteen aiheuttama melutaso.

13 § *Rakentamisen sijoittuminen ja sopeutuminen ympäristöön ranta-alueella*

Rakennettaessa ranta-alueille tulee erityistä huomiota kiinnittää rakennusten korkeusasemaan, muotoon, ulkomateriaaleihin ja väriykseen. Rakennusten tulee yleensä olla puupintaisia ja harjakattoisia.

Rakennuspaikalla, erityisesti rannan läheisyydessä, tulee kasvillisuus pääosin säilyttää ja vain harventaminen on sallittua. Muodostettavan rakennuspaikan rantaviivan pituus tulee olla vähintään 40 m. Rakennuksen etäisyyden rantaviivasta ja sijainnin rakennuspaikalla tulee olla sellainen, että maiseman luonnonmukaisuus mahdollisuuksien mukaan säilyy.

Muun kuin saunarakennuksen etäisyyden keskivedenkorkeuden mukaisesta rantaviivasta tulee kuitenkin, mikäli edellä olevasta vaatimuksesta ei muuta johdu, olla vähintään 25 m ja asunnon alimman lattiatason vähintään 1,0 m yläveden korkeutta ylempänä. Yhden yksikerroksisen, puupintaisen saunarakennuksen, jonka pohjapinta-ala katoksineen on enintään 30 m², saa rakentaa edel-

lä mainittua metrimäärää lähemmäksi rantaviivaa. Sen etäisyyden edellä mainitulla tavalla lasketavasta rantaviivasta tulee olla kuitenkin vähintään 15 m. Rakennusosaltaan yhden enintään 10 m² grillikatoksen tai huvimajan voi rakentaa 10 m:n päähän rantaviivasta.

Nilsin kaupungin rakennusvalvonta ohjeistaa rakentajia noudattamaan vähintään 1,5 metrin korkeutta lattiatasoon yläveden korkeudesta. Näin huomioidaan ennalta Saimaan alueen tulvantorjunnatoimintasuunnitelman ohjeistusta.

14 § *Jätevesien johtaminen maahan ranta-alueella.* Jätevesien käsittely tulee järjestää maaperän vedenläpäisevyyden mukaan soveltaen imeytys-/suodatusjärjestelmien ohjeita. Ranta-alueilla on jätevedet pyrittävä mahdollisuuksien mukaan imeyttämään etäälle vesistöä ellei aluetta koskevista kaavamääräyksistä muuta johdu. Ns. harmaat vedet voi johtaa sepelikerrokseen asennettujen imeytysputkien kautta suoraan maaperään. Umpisäiliö hyväksytään vain erikoistapauksissa.

Rakennusjärjestys on laadittu vuonna 2002 ja jätevesien käsittelyasetus tullut voimaan 1.1.2004, joten rakennusjärjestys on tältä osin puutteellinen. Nilsissä rakennusvalvonta noudattaa tältä osin jätevesiasetuksen määräyksiä./10/

7.8 Luonto-, kulttuuri ym. erityisarvojen selvittäminen

Alueella olevien luonto-, kulttuuriperintö- tai muita erityisarvoja, joilla on merkitystä ratkaisun lopputulokseen, tulee tarkastaa Ympäristöministeriön ylläpitämästä tietojärjestelmästä.

Alla nettiosoite Oiva-sivustolle, mistä asiasta saa lisätietoa.

<http://wwwp2.ymparisto.fi/scripts/oiva.asp>

OIVA - Ympäristö- ja paikkatietopalvelu asiantuntijoille:

”Palvelu tarjoaa ympäristöhallinnon tietojärjestelmiin tallennettua tietoa vesivaroista, pintavesien tilasta, pohjavesistä, eliölajeista, ympäristön kuormituksesta ja alueiden käytöstä sekä ympäristöön liittyviä paikkatietoaineistoja. Tietoja ovat tuottaneet ja keränneet sekä valtion ympäristöhallinnon virastot, erityisesti alueelliset ympäristökeskukset, 1.1.2010 alkaen Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY) ja Suomen ympäristökeskus, että muut tahot. Palvelulla ympäristöhallinto haluaa edistää ympäristötiedon saatavuutta ja käyttöä. Palvelu on tarkoitettu ensisijaisesti asiantuntijakäyttöön. Palvelun käyttö on maksutonta.”

Käyttäjältä edellytetään rekisteröitymistä. Rekisteröitymisen jälkeen käyttäjälle toimitetaan palvelun salasana. Käyttäjän henkilötietoja käytetään vain palvelun rekisteriselosteessa mainittuun tarkoitukseen. Palvelun käyttöä tukevaa henkilökohtaista asiakaspalvelua ympäristöhallinto ei pysty antamaan ympäristöhallinnon niukkojen resurssien vuoksi. Palautteet ja mahdolliset palvelua koskevat kysymykset pyydämme lähettämään Palaute-linkin kautta.

7.9 Lausuntojen hankkiminen ja maastokäynti tai -tarkastus, selityksen pyytäminen

Nilsin kaupungin ympäristölautakunta/valvontajaosto antaa MRL 72§ mukaiset lausunnot poikkeuslupahakemukseen ELY- keskukselle. ELY-keskuksen toimivaltaan kuuluvat asiat valmistelee rakennustarkastaja ja kaupunginhallituksen toimivaltaan kuuluvat asiat maankäyttötekniikko.

ELY- keskuksille menevissä lausunnossa huomioidaan seuraavat asiat:

Maankäyttötekniikko laatii emätilalaskelman rakennuspaikkaoikeudesta uusilla rakennuspaikoilla ja antaa lausunnon täyttääkö rakennushanke MRL172§ mukaiset poikkeamisen edellytykset sekä tarkastaa tarvittaessa hakemuksen mukana tulleiden kiinteistön omistajien tietojen oikeudellisuuden. Jos hakija on yhtiö tai yhteisö, tarkastetaan oikeus toimia poikkeuslupan hakijana.

Ympäristötarkastaja antaa lausunnon rakennushankkeen jätevesien käsittelytavasta sekä tarvittaessa antaa toimintaohjeet, jos rakennuspaikalla tavataan luonnonsuojelulain mukaisia suojeltavia kasveja, hyönteisiä ja eläimiä.

Rakennustarkastajan katselmuksessa rakennuspaikalla tarkastetaan suunnitelmien todenmukaisuus. Tarkastuksessa katsotaan rakennuspaikan rajat, rakennusten ja rakennelmien sijoittuminen maastoon. Rakennusten etäisyys mitataan naapurin rajoista sekä rannasta. Tarkastetaan rakennusten korkeusasema vesistöön, tieyhteydet, jätevesienkäsittelyjärjestelmän paikka ja puhdistettujen jätevesien johtaminen maastoon ja pienillä rakennuspaikoilla hulevesien johtaminen maastoon. Lisäksi tarkastetaan naapurin kuulemisessa tehdyt huomautukset ja niiden vaikutukset rakennushankkeeseen. Rakentamisen laajennushankkeissa tarkastetaan tulevan rakennuksen soveltuvuus rakennettavaan ympäristöön. Hakija toimittaa rakennuksen pääpiirustukset (luonnokset) rakennushankkeen arvioimiseksi. Muussa poikkeamislupahakemusmenettelyssä riittää asemapiirros. Rakennuspaikan pohjasuhteet on selvitettävä ennakolta jokaisen rakennushankkeen yhteydessä. Katselmusta ei pidetä vaatimuksiltaan MRL 133§ mukaisena katselmuksena.

8 POIKKEAMISPÄÄTÖS JA SIITÄ ILMOITTAMINEN

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan poikkeamispäätös on perusteltava siten kuin hallintolaissa säädetään. Päätökseen voidaan ottaa tarpeelliset määräykset ja ehdot. (Päätöksen tekijänä Nilsin kaupunki tai ELY-keskus)

Päätöksessä on määrättävä aika, jonka kuluessa poikkeamispäätöstä vastaavaa rakennuslupaa on haettava. Aika voi olla enintään kaksi vuotta. Alueellisen poikkeamisen määräaika voi olla kuitenkin enintään viisi vuotta.

Päätös on toimitettava hakijalle. Päätös tai sen jäljennös toimitetaan lisäksi asetuksella säädettäville viranomaisille ja niille, jotka ovat tehneet muistutuksen asiassa, sekä niille, jotka ovat sitä erikseen pyytäneet. Jos samassa muistutuksessa on useita muistuttajia, voidaan päätös tai sen jäljennös lähettää ainoastaan muistutuksen tehneelle ensimmäiselle allekirjoittajalle. Ensimmäinen allekirjoittaja vastaa tiedon toimittamisesta muille allekirjoittaneille.

Nilsin kaupungin tulee toimittaa 171 §:n mukainen poikkeamispäätös tiedoksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle.

Poikkeamispäätöksessä voi olla ehto rakentamisen määrästä tai rakennuspaikan koosta. Haettua kerrosalaa voidaan supistaa, jos hakemus on tehty useammalle rakennukselle tai asunnolle. Lupa voidaan myöntää pienemmälle hankkeelle kuin on haettu. Rakennuspaikan kokoa koskeva ehto on yleensä rakennuspaikan minikokoa koskeva ehto.

Luonnon- ja ympäristönsuojelua koskevat ehdot ovat jätevesien käsittelyyn tai rakennuksen sijoituspaikkaa etäisyyttä rannasta liittyviä ehtoja. Rakennuspaikalle asetettavia ehtoja voi olla naapurin näköala peittyminen, rakennuksen sijoittuminen ja suunta tai oleskelupihan paikka. Ehtojen asettaminen on harvinaista poikkeamis-päätöksissä.

Poikkeamispäätös on myöntämispäivästä voimassa kaksi vuotta, minkä aikana on haettava hankkeelle rakennuslupa, mikäli rakennuslupaa ei haeta määräajan kuluessa poikkeamispäätös raukeaa. Huolehtimisvelvollisuus päätöksestä on hakijalla, ei rakennusvalvontaviranomaisella.

Esimerkki: Poikkeamispäätös rakentaa loma-asunto ja sauna, haetaan rakennuslupa loma-asunnolle määräajan kuluessa ja saunalle määräajan päättymisen jälkeen. Saunalle voidaan myöntää lupa rakentaa MRL 72 § kohdan neljä mukaan. Mutta haettaessa rakennuslupa ensin saunalle ja määräajan jälkeen loma-asunnolle rakennuslupaa ei voida myöntää. Tämä vaatii uuden

poikkeamismenettelyn. Määräajan päättymisen jälkeen rakentamisen määrässä rakennuspaikalla noudatetaan rakennusjärjestyksen määräyksiä.

9 YHTEENVETO JA POHDINTA

Opinnäytetyön aiheeksi valittiin rantaan rakentaminen, poikkeamislupamenettely Nilsiässä. Työ lähti liikkeelle tullessani viransijaiseksi Nilsiän kaupungin rakennustarkastajan virkaan. Virkatehtäviin kuuluu toimia Nilsiän kaupungin valvontajaoston esittelijänä maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa sisältäen myös poikkeamismenettelyn. Tietoni poikkeamismenettelystä oli opiske-luajoilta hyvin pintapuoliset. Tutkiessa aikaisempia valvontajaoston päätöksiä minulle ei selvinnyt päätösten ja annettujen lausuntojen tarkat perusteet. Asiakkaiden kysellessä rakentamiseen liittyviä kysymyksiä minulla ei ollut antaa suoraan vastausta. Tällöin selvitin ensin asiaa eri tahoilta ja kerroin vastauksen asiakkaalle myöhemmin. Tällainen menettely on työaikaa vievä. Ajankäytön puute korostui kesälomakautena.

Opinnäytetyön alkuvaiheessa oli ajatuksena selvittää lähikuntien toimintatapoja ja tulkintoja rantaan rakentamisen poikkeamisasioissa. Suunnitelmasta piti luopua heti alkuunsa kuntien koon ja erilaisuuden takia. Yhdeksi suureksi esteeksi muodostui hankala tietojen saaminen. Alustavien yhteydenottojen perusteella lähikuntien välillä on suuria eroja poikkeamispäätöksen tekomenetel-lyissä, esim. suurimmissa kunnissa rantaan rakentamisen poikkeamispäätökset valmistellaan kaa-voitusosastoilla ja pienemmissä kunnissa kaikki poikkeamispäätökset käsittelee rakennustarkasta-ja. Myös KHO:n päätöksien perusteella on tärkeää erottaa kaupungin ja ELY-keskuksen päätettä-vissä olevat asiat. Joissakin päätöksissä tuli esille, että rakennuslupaviranomainen on ylittänyt toi-mivaltansa myöntäessään rakennuslupan kohteelle vaikka oikea lupaviranomainen olisi ollut ELY-keskus. Lisäksi uusia toimintatapoja määritellessä tuli esille emätilalaskelman tärkeys myös Nilsiän rakennusvalvonnassa. Esimerkiksi uusia rakennuspaikkoja määritellessä ranta-alueelle on tärkein asia selvittää ensimmäiseksi emätilalaskelman kautta rakennuspaikan rakennusoikeus, saako ra-kennuspaikalle yleensäkin lainkaan rakentaa.

Tämän opinnäytetyön muodostui rantarakentamisen poikkeamislupamenettelyn nykytilanteen sel-vittäminen Nilsiän kaupungissa. Lisäksi tavoitteena oli luoda ohjeistusta rakennusvalvonnan työn-tekijöille toimivaltaoikeudesta ja sen jakautumisesta kaupungin ja ELY-keskuksen välillä. Nykyti-lanne selvitettiin pääosin keräämällä aineistoa jo tehdyistä päätöksistä ja haastatteleamalla muita pidempään Nilsiässä olleita työntekijöitä. Tässä opinnäytetyössä on käsittääkseni ensimmäistä kertaa koottu yhteen rantarakentamisen poikkeuslupatoimintatavat Nilsiän kaupungissa. Tämän työn merkitys ja hyöty on huomattu Nilsiän kaupungin rakennusvalvonnassa jo opinnäytetyön te-kemisen aikana. Rantarakentamisen poikkeuslupamenettelyn alkutilanteen selvittämisen aikana tuli ilmi, että toimintavoissa on parantamisen varaa. Henkilökunnan tiedot poikkeuslupamenettelys-

tä ja toimivallan jakautumisesta kaupungin ja ELY-keskuksen välillä eivät olleet ajantasaiset ja selvät.

Työ toimii tietolähteenä Nilsiän kaupungin rakennusvalvonnan henkilöstölle. Tähän opinnäytetyöhön on koottu rantarakentamisen peruskäsitteitä ja määritelmiä, jotka tulee ymmärtää hyvin poikkeamispäätöksiä tehdessä. Lisäksi opinnäytetyössä käsitellään KHO:n olennaisia päätöksiä ja tulintoja rantarakentamisesta. Päätösten ja niiden perustelujen tunteminen syventää rakennusvalvonnan työntekijöiden tietoa aiheesta ja parantaa asiakaslähtöistä neuvontaa ja opastusta rakennusvalvonnan asiakkaille, mahdollistaa selkeät neuvottelut eri viranomaisien kesken sekä helpottaa oikeiden ja oikeudenmukaisten päätösten teossa ja lausuntojen antamisessa. Poikkeamispäätösten tekemisessä ja lausuntojen antamisessa on oltava huolellinen ja päätökset on perusteltava oikein. Asiantunteva ja asiakaslähtöinen neuvonta vähentänee työmäärää rakennusvalvonnassa ja ELY-keskuksessa, mahdollisesti myös erilaisten riita-asioiden määrä saattaa vähentyä. Virheellisten lausuntojen ja päätösten oikaiseminen eri oikeusasteissa on kohtalaisen kallista ja erittäin aikaa vievää.

Aiheen käsittelyssä on käytetty lähteenä monipuolisesti eri lähteitä: rantarakentamisen liittyvää lainsäädäntöä, alan kirjallisuutta ja julkaisuja sekä korkeimmanhallinto-oikeuden päätöksiä. Viranomais- ja asiakaskeskustelut ovat tukeneet aiheen kokonaiskuvan muodostamista. Työstä on jätetty tarkoituksella pois maankäyttö- ja rakennuslain 175 § vähäinen poikkeaminen rakennusluvan yhteydessä. Mainittua maankäyttö- ja rakennuslain mukaista vähäistä poikkeamista erittäin hankala soveltaa rantaan rakentamiseen. Joissakin tapauksissa sen käyttö voi olla mahdollista, mutta vähäisen poikkeamisen käyttö on perusteltava hyvin. Vähäistä poikkeamista on käytettävä harkiten, siitä ei saisi tulla sääntö.

Opinnäytetyön aineiston kokoamisvaiheessa on tullut esille Nilsiän kaupungin rakennusjärjestyksen puutteellisuus rantarakentamisen ohjeellisuudesta ja rakentamisen määrässä. Lähivuosina olisi hyvä tarkistaa koko rakennusjärjestys. Lisäksi olisi tehtävä kokonaisvaltaiset rakennusohjeet, jonka yhtenä osana olisi poikkeamislupamenettely. Asiakasta palvelisi myös asiakaslähtöinen ja ajantasainen rantarakentamisen opas/esite esimerkiksi Nilsiän kaupungin nettisivuilla.

Lähteet (painetut tuotteet):

1. *Rantojen maankäytön suunnittelu* Ympäristöopas 120, Ympäristöministeriö, Alueidenkäytön osasto, Helsinki 2005
Saataavilla <http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=124276&lan=FI>
2. Hallberg, Pekka, ym. *Maankäyttö- ja rakennuslaki*. Helsinki: Talentum. 2006
3. Ekroos, Ari- Majamaa, Vesa, *Maankäyttö- ja rakennuslaki*. Helsinki: Edita. 2000
4. Vesilaki 19.5.1961/264 Finlex. Lainsäädäntö. (viitattu 7.12.2010)
Saataavilla <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1961/19610264>
5. Nilsin kaupunki rantayleiskaavat: Saataavilla Nilsin kaupungin tekninen virasto
Syvärinjärven rantaosayleiskaava 3.10.1994
Vuotjärven rantayleiskaava 9.12.1993
Juurusveden rantayleiskaava 19.3.2003
Pieksän järvien rantaosayleiskaava 11.12.1996
Puntinjoen rantayleiskaavat 21.3.1995
Nilsin kirkonkylän yleiskaava 12.6.1984 (ei oikeusvaikutteinen)
Tahkovuoren osayleiskaava 1.4.2003 (ei oikeusvaikutteinen)
6. Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999. Finlex. Lainsäädäntö. (viitattu 7.12.2010)
Saataavilla <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990132>
7. Maankäyttö- ja rakennusasetus 895/1999. Finlex. Lainsäädäntö. (viitattu 7.12.2010) Saataavilla <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990895>
8. Suomen rakentamismääräyskokoelma A1 ja Rakentamisen valvonta ja tekninen tarkastus, määräykset ja ohjeet 2006. Ympäristöministeriö, Asunto- ja rakennusosasto. (viitattu 7.12.2010).
Saataavilla <http://www.finlex.fi/data/normit/28238-A1su2006.pdf>
9. Suomen rakentamismääräyskokoelma A2 Rakennuksen suunnittelijat ja suunnitelmat, määräykset ja ohjeet Ympäristöministeriö. Asunto- ja rakennusosasto. (viitattu 7.12.2010).
Saataavilla <http://www.finlex.fi/pdf/normit/10970-a2.pdf>
10. Nilsin kaupunginrakennusjärjestys 17.5.2002
Saataavilla
http://www.nilsia.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/Nilsia/embeds/RAKENNUSJARJESTYS.pdf
11. *Haja-asutusalueiden jätevesihuollon tehostamisen toimeenpano*, Helsinki, Edita Prima Oy, 2009 Saataavilla <http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=107875&lan=fi>

12. Höytämö, Jukka–Leiviska, Pekka, *Saimaan alueen tulvantorjunnan toimintasuunnitelma*, Kouvola, Kopijyvä Oy 2009

Saatavilla <http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=114665&lan=fi>

LIITTEET

1. Poikkeamislupahakemusmalli kuntaliiton lomake e6688 11.2004 ja asemapiirros.
2. Ehdotus rakennusjärjestykseen. Loma-asunnon muuttaminen vakituiseksi asunnoksi
3. Korkein hallinto-oikeus 2006:69
4. Nilsin kaupungin yleiskaavakartta tilanne 31.12.2010

LIITE 2 Ehdotus Nilsin kaupungin uuteen rakennusjärjestykseen lisättävistä vaatimuksista koskien loma-asunnon muuttamista vakituiseksi asunnoksi. Ehdotus perustuu ympäristöministeriön ohjeisiin rantojen maankäytön suunnittelusta maankäyttö- ja rakennuslakiin.

1. Rakennuspaikan koon tulisi olla vähintään 5.000 m².
2. Rakennuspaikalle tulee olla järjestettynä riittävä veden saanti ja jätevesien käsittely rakennusjärjestyksessä esitetyllä tavalla.
3. Poikkeamisluvan hakijan tulee esittää jätevesien käsittely- ja vesihuoltosuunnitelma poikkeamishakemuksen yhteydessä.
4. Rakennuspaikalle on käytökelpoinen pääsytie, jota pitkin esim. palo-, pelastus- ja lieteautot pääsevät rakennuspaikalle, tai mahdollisuus tällaisen järjestämiseen, mistä otetaan ehto poikkeamislupa.
5. Ranta-asetakaava-alueella käyttötarkoitusta ei muuteta ilman käyttötarkoituksen muutoksen mukaista ranta-asetakaan muutosta.
6. Saaressa, joihin ei ole tieyhteyttä, ei muuteta käyttötarkoitusta ilman ranta-asetakavaa ja sen yhteydessä esitettyjä perusteita. Poikkeuksena voidaan käsitellä vanhoja asuintiloja.
7. Vanhat asumispaikat, joissa on vielä rakennukset jäljellä, voidaan edellä esitetyistä määräyksistä huolimatta muuttaa riittäville perusteilla pysyvään asumiseen tarkoitetuiksi.
8. Alueilla, jotka ovat luonnonarvoiltaan herkkiä ja joille voidaan sijoittaa vain pienehköjä rakennuksia, ei käyttötarkoitusta muuteta.
9. Alavilla alueilla, joilla on tulvan, sortuman tai vyörymän vaara, ei loma-asuntojen käyttötarkoitusta muuteta.
10. Käyttötarkoitusta ei myöskään muuteta, mikäli on nähtävissä, että yhdyskuntarakenne merkittävästi hajoaa ja muodostuu taaja-asutusta.
11. Pääperiaatteena on, että teiden rakentaminen tai veden saanti ja jätevesien käsittelyn/viemäroinnin järjestäminen ei saa aiheuttaa kaupungille kustannuksia.

12. Periaatteena on rakennuksen täytettävä olennaiset tekniset vaatimukset, joita aiheuttavat mm. rakenteiden lujuus ja vakaus, paloturvallisuus, hygienia, terveys ja ympäristö sekä energiatalous.

[Etusivu](#) - [Päätöksiä](#) - KHO:2006:89**KHO:2006:89****Vuosikirjanumero KHO:2006:89****Antopäivä 21.11.2006****Taltionumero 3087****Diaarinumero 1871/1/05**

Maankäyttö ja rakentaminen - Poikkeaminen - Ympäristökeskuksen toimivalta - Kunnan toimivalta - Erityinen määräys - Yleiskaavan osa rakennusluvan myöntämisen perusteena - Suunnittelutarve ranta-alueella - M-alue - Saunarakennus - Kaavamääräykset - Yleiskaavan sisältämä rakentamisrajoitus - Poikkeamisen edellytykset

Toimivalta ratkaista poikkeamishakemus saunarakennuksen rakentamiseksi rakennuslain nojalla vahvistetun rantaosayleiskaavan maa- ja metsätalousvaltaisella alueella (M) kuului alueelliselle ympäristökeskukselle.

Kaava sisälsi rakennuslain 123 b §:n 1 momentissa tarkoitetun määräyksen siitä, että rakennuslupa voidaan myöntää yleiskaavan RA- ja RA-1-alueilla tavanomaisen lomarakennuksen rakentamiseen ilman rantakaavaa.

**Maankäyttö- ja rakennuslaki 43 § 2 momentti, 72 § 1, 72 § 3 momentti 4 kohta, 72 § 5 ja 6 momentti, 171 § 1, 2 ja 3 momentti, 172 § 1 momentti, 211 §
Rakennuslaki (370/1958) 6 a § (1097/1996) 1 ja 5 momentti ja 123 b § 1 momentti (1097/1996)
Ks. KHO:2006:4; vrt. KHO 2001:43**

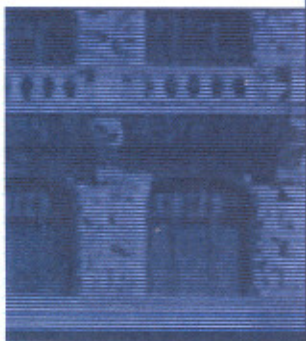
[Kort referat på svenska](#)**Asian aikaisempi käsittely**

Pohjois-Karjalan ympäristökeskus oli päätöksellään 30.1.2003 diaarinumero PKA-2002-L-495 hylännyt A:n poikkeamislupahakemuksen saada käyttää Enon kunnan Enon kylässä sijaitsevaa noin 47 hehtaarin suuruista Hiirenniemen tilaa RN:o 37:8 talousrakennuksen (sauna) rakentamiseen. Poikkeamista oli haettu rantasaunan rakentamiseksi rantaosayleiskaavan M-alueelle.

Kuopion hallinto-oikeus oli päätöksellään 22.3.2004 nro 186/2 kumonnut ja poistanut ympäristökeskuksen päätöksen ja siirtänyt hakemuksen Enon kunnan asianomaisen viranomaisen käsiteltäväksi katsoen, että toimivalta poikkeamishakemuksen ratkaisemiseksi kuului kunnalle.

Enon ympäristölautakunta on 21.4.2004 §:n 26 kohdalla tekemällään ja 28.4.2004 julkipanon jälkeen antamallaan päätöksellä hyväksynyt A:n hakemuksen saada käyttää Enon kunnan Enon kylässä sijaitsevaa tilaa Hiirenniemi RN:o 37:8 rantasaunan rakentamiseen rantaosayleiskaavan M-alueelle.

Kuopion hallinto-oikeus on valituksenalaisella päätöksellään Pohjois-Karjalan ympäristökeskuksen valituksesta kumonnut Enon ympäristölautakunnan päätöksen. Hallinto-oikeus on päätöksensä perusteluissa lausunut seuraavaa:

Sovellettavat säännökset[Etusivu](#)[Päätöksiä](#)[Ajankohtaista](#)[Tehtävät](#)[Organisaatio](#)[Vuosikertomus](#)[Yhteystiedot](#)[Hallintotuomioistuimet](#)[Kansainvälinen yhteistyö](#)[Tietoja kotisivuista](#)

Maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n 1 momentin mukaan kunta voi erityisestä syystä myöntää poikkeuksen tässä laissa säädettyistä tai sen nojalla annetuista rakentamista tai muuta toimenpidettä koskevista säännöksistä, määräyksistä, kielloista ja muista rajoituksista.

Maankäyttö- ja rakennuslain 172 §:n 1 momentin mukaan poikkeaminen ei saa:

- 1) aiheuttaa haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle;
- 2) vaikeuttaa luonnonsuojelun tavoitteiden saavuttamista; eikä
- 3) vaikeuttaa rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista.

Asiassa saatu selvitys

Hakemuksen tarkoittama rakennuspaikka Hiirenniemen tilalla RN:o 37:8 sijaitsee Enon kunnanvaltuuston 2.11.1998 hyväksymän ja Pohjois-Karjalan ympäristökeskuksen 22.11.1999 vahvistaman Pielisjoen rantaosayleiskaavan maa- ja metsätalousvaltaisella alueella (M). Alue on kaavamerkinnän mukaan tarkoitettu pääasiassa maa- ja metsätalouskäyttöön. Kaavamääräyksen mukaan rantavyöhykkeellä, jonka syvyys on 200 metriä, on kielletty muu, kuin maa- ja metsätaloutta varten tarpeellinen rakentaminen. Tältä vyöhykkeeltä on yleiskaavan mitoitusperusteiden mukainen (ranta)rakennusoikeus siirretty maanomistajakohtaisesti A-, RA- ja RM-alueille. Rantavyöhykkeen ulkopuoliselle M-alueelle voidaan muodostaa rakennuslain 4 §:ssä tarkoitettua haja-asutusta rakennuspaikoille, joiden vähimmäiskoko on 10 000 m². Rakennuslautakunta voi erityisestä syystä myöntää vähimmäiskoosta poikkeuksen.

Suunniteltu saunarakennus on tarkoitus rakentaa noin 15 metrin etäisyydelle Pielisjoen rantaviivasta alueelle, jolle ei ole osoitettu rakennusoikeutta. Rakennus tulisi sijoitsemaan rantavyöhykkeellä ja noin 200 metrin etäisyydellä Hiirenniemi -tilan alueella sijaitsevasta lomakäytössä olevan vanhan maatilakeskuksen pihapiiristä.

Arviointia ja johtopäätös

Hiirenniemi -tilalla sijaitsevan maatilakeskuksen ja poikkeamishakemuksen kohteena olevan saunarakennuksen välinen etäisyys huomioon ottaen kysymys ei ole olemassa olevan asuinrakennuksen kanssa samaan pihapiiriin kuuluvasta saunasta. Hakemuksen kohteena olevan saunarakennuksen rakentamisella muodostettaisiin siten rantavyöhykkeelle uusi rantarakennuspaikka Pielisjoen rantaosayleiskaavassa M-alueeksi merkitylle maa- ja metsätalousalueelle.

Pielisjoen rantaosayleiskaavassa on osoitettu alueen tilakohtaiset rakennusoikeudet kantatilaperiaatetta, oikeastaan emätilaperiaatetta noudattaen. Emätilatarkastelun avulla pyritään turvaamaan maanomistajien tasapuolinen kohtelu. Rantaosayleiskaava on laadittu niin, että se turvaa maankäyttö- ja rakennuslaissa yleiskaavalle asetetut sisältövaatimukset. Poikkeamisen edellytyksiä harkittaessa on katsottava, ettei poikkeamisella toteuteta hanketta, joka vaikeuttaa alueelle laaditun kaavan toteuttamista. Kun otetaan huomioon rakennushankkeen sijoittuminen kaava-alueelle, rantaosayleiskaavassa jo osoitetut rakennuspaikat ja maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun periaate, poikkeamisen myöntäminen aiheuttaa haittaa kaavan toteuttamiselle ja alueiden käytön muulle järjestämiselle.

Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

A on valituksessaan vaatinut, että korkein hallinto-oikeus kumoaa Kuopion hallinto-oikeuden päätöksen, koska hanke ei lainkaan edellytä poikkeamislupaa. Toissijaisesti A on vaatinut, että Kuopion hallinto-oikeuden päätös kumotaan ja Enon ympäristölautakunnan päätös saatetaan voimaan. Lisäksi A on vaatinut, että Pohjois-Karjalan

ympäristökeskus veloitetaan korvaamaan hänen oikeudenkäyntikulunsa korkeimmassa hallinto-oikeudessa laillisine korkoineen.

A on valituksensa perusteluissa esittänyt muun ohella, että Hiirenniemen tilalla on harjoitettu maataloutta 1910-luvulta lukien ja tilalla on vanha maatilan päärakennus. Rantavyöhykerakentamista koskevan säännösten tarkoituksena ei ole ollut estää olemassa olevaan, rantavyöhykkeellä sijaitsevaan asuinrakennukseen tai maatilaan liittyvän rantasaunan rakentamista. Tällainen ei edellytä asemakaavaa tai rakentamiseen oikeuttavaa yleiskaavaa eikä vastaavasti myöskään poikkeamispäätöstä, vaan rantasauna voidaan rakentaa rakennusluvan nojalla. Tämä oikeus ei ole sidottu pihapiiriin käsitteeseen, vaan rantasaunan rakentamisoikeus on olemassa riippumatta siitä, sijaitseeko sauna pihapiirissä vai ei. Näin ollen myöskään yleiskaavalla ei ole voitu rajoittaa rakentamasta rantasaunaa palvelemaan ennen 1.1.1997 olemassa ollutta rantavyöhykkeellä sijaitsevaa 500 metriä rantaviivaa omaavaa maatilaa. Kyse ei ole uuden rakennuspaikan muodostumisesta siten kuin yleiskaavassa on tarkoitettu.

Poikkeamispäätös ei ole myöskään tarpeen olemassa olevan asuinrakennuksen kanssa samaan pihapiiriin kuuluvan talousrakennuksen rakentamiseen. Tässä tapauksessa tilakeskuksen ja saunan välimatka on noin 200 metriä. Tilalta on suora näköyhteys saunalle sekä rantaan ja sauna sijaitsee venevalkamäytössä perinteisesti olleen ja edelleen olevan rannan osan kohdalla. Rakennusten välillä on tilan vanha pelto, joten saunan siirtäminen taaemmaksi eli lähemmäksi tilaa ei ole maisemallisesti perusteltua. Alue muodostaa tilan perinteisesti käytetyn pihapiirin. Oikeuskäytännössä on lisäksi todettu vasta huomattavasti etäämmällä sijaitsevien saunojen olevan pihapiiriin kuulumattomia. Näin ollen saunan rakentaminen ei lainkaan edellytä poikkeamispäätöksen saamista. Osayleiskaavalla ei ole asiaan vaikutusta, koska se ei rajoita olemassa oleviin maatilarakennuksiin liittyvien talousrakennusten rakentamista enempää kuin muista rantarakentamissäännöksistä seuraa. Hanke ei myöskään mitenkään vaaranna kaavan tavoitteiden toteuttamista.

Mikäli hankkeen kuitenkin katsotaan edellyttävän poikkeamista on todettava, että pääperuste päätöksen kumoamisella on ollut se, että 24 m²:n suuruisen saunan rakentaminen muodostaa uuden rakennuspaikan osayleiskaavan M-alueen rantavyöhykkeelle, mikä taas johtaisi valittajan asettamiseen muita maanomistajia parempaan asemaan. Kuten valituksenalaisesta päätöksestä käy ilmi, rantaosayleiskaavan mukaiselle rakennuspaikalle saa rakentaa 100 m²:n suuruisen lomaasunnon, 25 m²:n suuruisen saunan sekä niihin liittyvät talousrakennukset, yhteensä enintään 180 m². Yhden 24 m²:n suuruisen saunan rakentaminen ei rinnastu kaavassa tarkoitettuun rakennuspaikkaan, eikä pelkän saunan rakentamisen voida katsoa muodostavan uutta rakennuspaikkaa, erityisesti ottaen huomioon se, ettei kaavaa laadittaessa olemassa olleella rantaa 580 metriä omaavalla vanhalla maatilalla ollut lainkaan rantasaunaa. Tilalle Hiirenniemi on kaavassa osoitettu vain yksi uusi rakennuspaikka, joka siten menisi tässä tapauksessa pelkästään tilan talouskeskuksen saunatarpeisiin. Tämä asettaa valittajan olennaisesti muita lähialueen maanomistajia huonompaan asemaan.

Vaikka tässä asiassa ei ole kyse kaavan lainmukaisuudesta yhdenvertaisuuden näkökulmasta, esitti ympäristökeskus valituksessaan, että lupaa ei voida perustella yhdenvertaisella kohtelulla. On kuitenkin todettava, että mainitussa osayleiskaavassa Sahaniemen toisesta kantatilasta lohkotut rajanaapuritilat RN:ot 37:31, 37:33 ja 37:34 ovat saaneet kaavassa yhteensä neljä uutta RA-tonttia, mikä vaikuttaa suurelta määrältä ottaen huomioon rantaviiva muunnettunakin. Niiden yhteenlaskettu mitattu rantaviiva on suunnilleen tilan Hiirenniemi rantaviivan pituinen. Lisäksi ympäristökeskus on mitä ilmeisimmin ollut väärässä käsityksessä tilan rantaviivan pituudesta. Tila on muiden naapurissa sijaitsevien talouskeskusten tavoin rantaan rajoittuva, olkoonkin, että Pielisjoen pääuomassa tilalla on lyhyt rantaviivan osa. Tämä osa on kuitenkin ollut tilalla perinteisesti venevalkama- ja uintikäytössä. Myös Karjalanylän vastakkaiselle rannalle osoitetut

rakennuspaikat huomioon ottaen tilalta puuttuvan saunan rakentaminen tilakeskusta varten ei näissä olosuhteissa saata johtaa ainakaan valittajan saamaan perusteettomaan etuun. Myöskään naapurit eivät ole vastustaneet hanketta.

Lyhyenä rantakaistaleena kysymyksessä olevalla ranta-alueella ei ole käyttöä maa- ja metsätalouteen eikä siitä maisemallisista syistäkään voida käyttää kuin nykyiseen tapaan. Saunarakennus palvelee kiinteästi tilan päärakennusta ja on olennainen osa suomalaista kesänviettotapaa. Kun lisäksi otetaan huomioon saunan maisemallisesti hyvä sijainti rantapuuston suojassa, ei 24 m²:n suuruisen saunan rakentaminen saata mitenkään haitata osayleiskaavan toteuttamista. Kapealla kaistaleella, joka on valittajan venevalkama- ja uintikäytössä, ei rakennettujen kiinteistöjen välissä ole myöskään yleistä virkistyskäyttöarvoa. Lomakäytössä olevaa talouskeskusta palvelevalla saunalla ei lähtökohtaisesti saata olla osayleiskaavan toteuttamista haittaavaa vaikutusta eikä se tosiasiallisesti voi haitata myöskään alueiden käytön järjestämistä. Kuntakaan ei kaavan laatijana näe estettä saunan sijoittamiseksi haettuun paikkaan.

Pohjois-Karjalan ympäristökeskus on lausunnossaan esittänyt valituksen ja oikeudenkäyntikuluvaatimuksen hylkäämistä sekä uudistanut hallinto-oikeudelle antamassaan lausunnossa esittämänsä.

Enon ympäristölautakunta on selityksessään uudistanut hallinto-oikeudessa lausumansa.

A on antanut vastaselityksen.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

1. Korkein hallinto-oikeus on tutkinut asian. Valitus hylätään. Kuopion hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta ei muuteta.

2. Oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskeva vaatimus hylätään.

1. Perustelut pääasiallisen ratkaisun osalta

Toimivaltakysymys

Suunnittelutarvetta ranta-alueella koskevat säännökset ja niiden perustelut

Suunnittelutarvetta ranta-alueella koskevan maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 1 momentin mukaan meren tai vesistön ranta-alueeseen kuuluvalla rantavyöhykkeelle ei saa rakentaa rakennusta ilman asemakaavaa tai sellaista oikeusvaikutteista yleiskaavaa, jossa on erityisesti määrätty yleiskaavan tai sen osan käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena.

Maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 3 momentin 4 kohdan mukaan mitä 1 ja 2 momentissa säädetään, ei koske muun ohella olemassa olevan asuinrakennuksen kanssa samaan pihapiiriin kuuluvan talousrakennuksen rakentamista.

Pykälän 5 momentin mukaan poikkeuksen myöntämisestä 1 momentin rajoituksesta säädetään lain 23 luvussa.

Maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 6 momentin mukaan mitä 1 momentissa säädetään, ei koske ennen 1 päivää tammikuuta 1997 olemassa olleeseen asuinrakennukseen tai maatilaan liittyvän saunarakennuksen rakentamista.

Maankäyttö- ja rakennuslain 211 §:n mukaan rakennuslain (370/1958) nojalla voimaan tullut vahvistettu yleiskaava on voimassa maankäyttö- ja rakennuslain mukaisena oikeusvaikutteisena yleiskaavana. Mainitun pykälän yksityiskohtaisten perustelujen mukaan (hallituksen esitys rakennuslainsäädännön uudistamiseksi, HE 101/1998 vp) lainkohdassa yleiskaavojen oikeusvaikutukset vastaavat toisiaan sillä tavoin, että

tällainen jatkuvuus on mahdollinen. Yleiskaava olisi voimassa sen sisältöisenä kuin se aikanaan on tullut voimaan.

Maankäyttö- ja rakennuslailla kumotun rakennuslain 6 a §:n (1097/1996) 1 momentin mukaan meren tai vesistön rantavyöhykkeelle ei saanut ilman 123 b §:ssä tarkoitettua vahvistettua yleiskaavaa tai asemakaavaa, rakennuskaavaa tai rantakaavaa rakentaa uudisrakennusta. Rakennuslain 6 a §:n 5 momentin mukaan poikkeuksen myöntämisestä mainitun pykälän rajoituksesta säädettiin lain 132 §:ssä.

Rakennuslain 123 b §:n 1 momentin (1097/1996) mukaan rakennusluvan myöntävän viranomaisen oli katsottava, ettei uudisrakennusta rakennettu ranta-alueelle, ennen kuin rantakaava on vahvistettu, milloin kaavaa 123 a §:n 1 momentin säännösten mukaan oli pidettävä tarpeellisenä. Rakennusluvan voi kuitenkin myöntää tavanomaisen omarantaisen lomarakennuksen rakentamiseen ennen vahvistettua rantakaavaa, jos alueelle oli vahvistettu yleiskaava, jossa niin oli erityisesti määrätty.

Poikkeamistoimivaltaa koskevat säännökset ja niiden perustelut

Maankäyttö- ja rakennuslain 23 lukuun sisältyvän 171 §:n 1 momentin mukaan kunta voi erityisestä syystä myöntää poikkeuksen mainituissa laissa säädetyistä tai sen nojalla annetuista rakentamista tai muuta toimenpidettä koskevista säännöksistä, määräyksistä, kielloista ja muista rajoituksista.

Pykälän 2 momentin mukaan kunta ei kuitenkaan saa myöntää poikkeusta, kun kysymys on muun ohella:

- 1) uuden rakennuksen rakentamisesta ranta-alueelle, jolla ei ole voimassa 72 §:n 1 momentissa tarkoitettua kaavaa;
- 2) vähäistä suuremmasta poikkeamisesta asemakaavassa osoitetusta rakennusoikeudesta tai
- 3) poikkeamisesta rakennuksen suojelua koskevasta kaavamääräyksestä.

Pykälän 3 momentin (476/2004) mukaan poikkeamisen 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa voi myöntää alueellinen ympäristökeskus. Jos rakentaminen tai muu toimenpide edellyttää alueellisen ympäristökeskuksen toimivaltaan kuuluvan poikkeamisen lisäksi kunnan toimivaltaan 1 momentin mukaan kuuluvaa poikkeamista, ympäristökeskus voi ratkaista asian koko laajuudessaan, jos ratkaisu on kunnan kannan mukainen.

Poikkeamista koskevan 23 luvun yleisperusteluissa (HE 101/1998 vp) lausuttiin muun ohella seuraavaa:

"Poikkeamista koskevat säännökset noudattavat lain perusajatusta kunnallisen päätösvalan vahvistamisesta. Poikkeamissäännöksissään päätösvalta on näin osin pääosin kunnallisella viranomaisella. Eräissä asiaryhmissä päätösvalta kuitenkin kuuluu alueelliselle ympäristökeskukselle, jolla on aina mahdollisuus saattaa muutoksenhaun kautta kunnallinen poikkeamispäätös hallintotuomioistuimen tutkittavaksi.

Kunnallista kaavoituspäätösvaltaa korostavan sääntelyn tarkoituksena on myös yleisesti vähentää poikkeamistarvetta, sillä asemakaavojen ja yleiskaavojen muuttaminen ja laatiminen on kokonaisuudessaan kunnan omassa päätösvallassa."

Maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 101/1998 vp) lausuttiin muun ohella seuraavaa:

"Poikkeamisvaltasäännös määritteli yleisesti toimivallan poikkeusten myöntämiselle ja sääntele kunnan ja valtion viranomaisten toimivallan jakoa poikkeamisasioissa. Ehdotetun lain mukainen pääsääntö on kunnallinen päätösvalta poikkeamisasioissa. Säännöksen 2 momentissa säädetään poikkeukset tästä pääsäännöstä. Tällöin poikkeamisvalta kuului valtion viranomaiselle eli alueelliselle ympäristökeskukselle."

"Poikkeamisvalta ranta-aluetta koskevasta kaavoitusvelvollisuudesta, eli kun kyse on uuden rakennuksen rakentamisesta ranta-alueelle, kuuluisi alueelliselle ympäristökeskukselle. Esityksessä noudatetaan näin uuden luonnonsuojelulain säätämisen yhteydessä rakennuslakiin tehtyjen muutosten linjaa."

"Asemakaavassa osoitetusta rakennusoikeudesta poikkeaminen vähäistä enemmän vaatii sekin alueellisen ympäristökeskuksen myöntämän poikkeuksen. Tämän säännöksen eräänä tarkoituksena on myös se, että kun rakennusoikeudesta halutaan poiketa, tulisi pääsääntöisesti muuttaa kyseistä kaavaa. Kaavojen muuttaminenhan on tämän lain mukaisessa järjestelmässä kokonaisuudessaan kunnan omassa harkinnassa."

"Rakennuksen suojelua koskevasta kaavamääräyksestä poikkeaminen olisi mahdollista ainoastaan alueellisen ympäristökeskuksen päätöksellä. Rakennussuojelun osalta kysymys on yleensä ylikunnallisesta suojeluintressistä. Päätösvaltaa ei tämän vuoksi voida jättää kunnallisen päätösvallan varaan."

Poikkeamistoimivaltaa aikaisemmin koskeneen rakennuslain 132 §:n (696/1990) 1 momentin (1097/1996) mukaan alueellinen ympäristökeskus ja asetuksella säädetyissä kunnissa ympäristöministeriö sai momentissa säädetyin edellytyksin myöntää poikkeuksen rakennuslaissa säädetyistä tai sen nojalla annetuista rakentamista koskevista säännöksistä, määräyksistä, kielloista ja muista rajoituksista. Pykälän 2 momentin (769/1994) 1 kohdan (1097/1996) mukaan kunta sai 1 momentissa säädetyin edellytyksin myöntää siinä tarkoitetun poikkeuksen, milloin kysymys ei ollut rakentamisesta 6 a §:ssä tarkoitetulle rantavyöhykkeelle tai 123 a §:n 1 momentissa tarkoitetulle ranta-alueelle.

Kysymyksessä olevaa rakennuspaikkaa koskevat kaavamääräykset

Hakemuksen tarkoittama rakennuspaikka tilalla Hiirenniemi RN:o 37:8 sijaitsee Enon kunnanvaltuuston 2.11.1998 hyväksymän ja Pohjois-Karjalan ympäristökeskuksen 22.11.1999 vahvistaman Pielisjoen rantaosayleiskaavan maa- ja metsätalousvaltaisella alueella (M). Alue on kaavamerkinnän mukaan tarkoitettu pääasiassa maa- ja metsätalouskäyttöön. Kaavamääräyksen mukaan rantavyöhykkeellä, jonka syvyys on 200 metriä, on kielletty muu kuin maa- ja metsätaloutta varten tarpeellinen rakentaminen. Tältä vyöhykkeeltä on yleiskaavan mitoituserusteiden mukainen (ranta)rakennusoikeus siirretty maanomistajakohtaisesti A-, RA- ja RM-alueille. Rantavyöhykkeen ulkopuoliselle M-alueelle voidaan muodostaa rakennuslain 4 §:ssä tarkoitettua haja-asutusta rakennuspaikoille, joiden vähimmäiskoko on 10 000 m². Rakennuslautakunta voi erityisestä syystä myöntää vähimmäiskoosta poikkeuksen.

Hakemuksessa on kysymys talousrakennuksen eli saunan rakentamisesta tilaan Hiirenniemi RN:o 37:8 kuuluvalla rakennuspaikalla, jota koskee mainitun kaavan merkintä M. Tilan vapaa-ajan käytössä olevat muut rakennukset sijoittuvat noin 200 metrin päähän kysymyksessä olevasta rakennuspaikasta.

Oikeudellinen arviointi

Kun otetaan huomioon suunnitellun rakennuksen etäisyys tilalla jo olevista rakennuksista sekä rakennushankkeen luonne, hankkeessa ei ole kysymys valituksessa tarkoitettulla tavalla ennen 1.1.1997 olemassa olleeseen asuinrakennukseen tai maatilaan liittyvän saunarakennuksen rakentamisesta eikä kysymyksessä olevan rakennuksen voida myöskään katsoa kuuluvan olemassa olevan asuinrakennuksen kanssa samaan pihapiiriin. Rantavyöhykkeen suunnittelutarve ei siten maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 3 momentin 4 kohta tai 72 §:n 6 momentti huomioon ottaen ole poistunut.

Alueella on voimassa oikeusvaikutteisena yleiskaavana kaava, jossa on erityisesti määrätty, että yleiskaavan RA- ja RA-1-alueilla saa myöntää

rakennusluvan tavanomaisen lomarakennuksen rakentamiseen ilman rantakaavaa. Määräys ei koske yleiskaavassa osoitettuja A-alueita eikä RM-alueita. Puheena olevan yleiskaavan M-aluetta koskevan määräyksen mukaan rantavyöhykkeellä, jonka syvyys on 200 metriä, on kielletty muu kuin maa- ja metsätaloutta varten tarpeellinen rakentaminen. Muun rakentamisen osalta rakennuspaikan aluetta koskee maankäyttö- ja rakennuslain 43 §:n 2 momentissa tarkoitettu rakentamisrajoitus eli määräys, jolla kielletään rakentamista alueella niin, että vaikeutetaan yleiskaavan toteutumista. Talousrakennuksen rakentaminen M-alueelle vaikeuttaa yleiskaavan toteuttamista, minkä vuoksi poikkeus tästä rakentamisrajoituksesta on tarpeen. Tältä osin toimivalta kuuluisi kunnalle, joskin maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n 3 momentin (476/2004) mukaan ympäristökeskus tietyin edellytyksin voisi ratkaista poikkeamista koskevan asian koko laajuudessaan.

Maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 1 momentin mukaan asemakaava poistaa aina suunnittelutarpeen. Rakentaminen asemakaavan vastaisesti edellyttää kuitenkin maankäyttö- ja rakennuslain 58 §:n 1 momentti huomioon ottaen poikkeusta. Jos poikkeuksessa on kysymys rakennusoikeuden osoittamisesta alueelle, jolle ei kaavassa ole osoitettu rakennusoikeutta, poikkeamista koskeva toimivalta kuuluu maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan alueelliselle ympäristökeskukselle.

Mainittu 72 §:n 1 momentti koskee myös sellaista yleiskaavaa, jossa on erityisesti määrätty yleiskaavan tai sen osan käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena. Tällöin on ratkaistava, poistaako sanotunlainen yleiskaava suunnittelutarpeen kaikilta niiltä kaavan osa-alueilta, joita koskevat yleiskaavassa riittävän yksityiskohtaisesti määrätyt rakentamisrajoitukset, vai ainoastaan niiltä osa-alueilta, jotka ylipäätään on kaavassa tarkoitettu rakentamiseen ja joiden osalta yleiskaavaa 72 §:n 1 momentin sanamuodon mukaisesti voidaan käyttää rakennusluvan myöntämisen perusteena. Vaikka nyt on kysymys rakennuslain nojalla vahvistetusta yleiskaavasta, asiaa on arvioitava myös siltä kannalta, kuinka sanottua säännöstä yhdessä lain 171 §:n 1, 2 ja 3 momentin kanssa sovellettaisiin maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesti hyväksytyn oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueella.

Nyt kysymyksessä oleva yleiskaava on tarkoitus rakentamisen osalta toteuttaa suoraan myöntämällä RA-alueilla rakennusluvat yleiskaavan mukaisesti ja jättää esimerkiksi M-alueet rakentamatta kaavan siltä osin kuin kysymys ei ole maa- ja metsätaloutta varten tarpeellisesta rakentamisesta. Alueelle ei ole tarpeen laatia asemakaavaa.

Maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n 1 momentista ilmenevän poikkeamisia yleensä koskevan pääsäännön mukaan kunta on toimivaltainen ratkaisemaan poikkeamista koskevat hakemukset. Pykälän 2 momentissa luetellaan poikkeukset, joista 1 kohta koskee uuden rakennuksen rakentamista ranta-alueelle, jolla ei ole voimassa 72 §:n 1 momentissa tarkoitettua kaavaa.

Kun otetaan huomioon edellä maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n perusteluista lausuttu, lain poikkeamista koskevien toimivaltasäännösten tavoitteena on yhtäältä ollut laajentaa kunnan päätösvaltaa suhteessa alueelliseen ympäristökeskukseen rakennuslain aikaiseen tilanteeseen verrattuna, mutta toisaalta säilyttää entisellään ranta-alueita koskenut, rakennuslakiin luonnonsuojelulain säätämisen yhteydessä tehtyjen muutosten (1097/1996) mukainen järjestelmä. Rakennuslain mukaan poikkeaminen ranta-alueilla ei kuulunut kunnan vaan ympäristökeskuksen tai joissakin kunnissa ympäristöministeriön toimivaltaan. Siten mainitut toimivallan määräytymistä koskevat yleiset tavoitteet ovat erisuuntaiset. Ranta-alueilla poikkeamisvalta on kuulunut ja edelleen maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa kuuluu alueelliselle ympäristökeskukselle. Vaikka asiassa nyt ei ole kysymys maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n 2 momentin 2 ja 3 kohtien soveltamisesta, lain tarkoituksen mukaisena ei edellä kohdassa *Poikkeamistoimivaltaa koskevat säännökset ja niiden*

perustelut sanotun perusteella myöskään voida pitää, että kunnalla olisi mainitun pykälän 1 momentin nojalla toimivalta myöntää poikkeus nyt kysymyksessä olevan rakennuksen rakentamiseen yleiskaavassa M-alueeksi osoitetulle ranta-alueelle.

Kyseinen yleiskaava ei edellä lausuttuun nähden voi poistaa suunnittelutarvetta M-alueelle suunnitellun rakentamisen osalta, koska yleiskaavassa ei näiltä osin ole erityisesti määrätty yleiskaavan osan käyttämisestä maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 1 momentissa edellytetyllä tavalla rakennusluvan myöntämisen perusteena. Rakentaminen on päinvastoin maa- ja metsätaloutta varten tarpeellista rakentamista lukuun ottamatta kielletty. Näillä perusteilla toimivalta kysymyksessä olevan poikkeamisasian ratkaisemiseen on kuulunut Pohjois-Karjalan ympäristökeskukselle.

Kuopion hallinto-oikeus on aikaisemmalla, 22.3.2004 antamallaan päätöksellä kumonnut Pohjois-Karjalan ympäristökeskuksen päätöksen 30.1.2003, jolla A:n vastaavanlainen hakemus oli hylätty, ja siirtänyt asian Enon kunnan asianomaisen viranomaisen ratkaistavaksi. Tähän nähden Kuopion hallinto-oikeuden valituksenalaista 23.5.2005 annettua päätöstä, jolla poikkeamishakemus on ympäristökeskuksen valituksen johdosta tullut hylätyksi, ei kunnanhallituksen toimivallan puuttumisesta huolimatta ole syytä kumota ja siirtää asiaa Pohjois-Karjalan ympäristökeskuksen ratkaistavaksi, vaan viivytyksen välttämiseksi asia ratkaistaan tällä korkeimman hallinto-oikeuden päätöksellä.

Poikkeamisen edellytykset ja lopputulos

Kun poikkeamisen edellytysten osalta otetaan huomioon edellä ilmenevät Kuopion hallinto-oikeuden 23.5.2005 antaman valituksenalaisen päätöksen perustelut ja siinä mainitut oikeusohjeet sekä korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetyt vaatimukset ja asiassa saatu selvitys, hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen muuttamiseen ei ole perusteita.

2. Perustelut oikeudenkäyntikuluratkaisun osalta

Asian näin päättyessä ja kun otetaan huomioon hallintolainkäyttölain 74 §, A:lle ei ole määrättävä maksettavaksi korvausta oikeudenkäyntikuluista korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Asian ovat ratkaisseet hallintoneuvokset Lauri Tarasti, Pekka Vihervuori, Kari Kuusiniemi, Tuula Pynnä ja Anne E. Niemi. Asian esittelijä Petteri Leppikorpi.



Nilsin kaupungin yleiskaavat



1. Syvärinjärven rantaosayleiskaava 3.10.1994
2. Puntinjoen rantayleiskaavat 21.3.1995
3. Vuotjärven rantayleiskaava 9.12.1993
4. Juurusveden rantayleiskaava 19.3.2003
5. Pieksän järvien rantaosayleiskaava 11.12.1996
6. Tahkovooren osayleiskaava (ei oikeusvaikutteinen) Kaavan uusiminen käynnissä
7. Nilsin kirkonkylän yleiskaava (ei oikeusvaikutteinen) Kaavan uusiminen käynnissä